Verso una politica europea della qualità agroalimentare

Quali strumenti per la competitività?

di Gabriele Canali

GRUPPO 2013 Working paper

N. 14 - Settembre 2010

Verso una politica europea della qualità agroalimentare

Quali strumenti per la competitività?

di Gabriele Canali

(Istituto di Economia Agroalimentare, Università Cattolica del Sacro Cuore - Piacenza)

GRUPPO 2013 **Working paper**

N. 14 - Settembre 2010

The mark of responsible forestry
Cert no. SA-COC-002403
© 1996 Forest Stewardship Council A.C.

Stampato nel mese di settembre 2010
Tipar Arti Grafiche srl - Roma

Tutti i diritti riservati
© Coldiretti

Indice

Sommario/Abstract ..... pag. 5

Premessa ..... pag. 7

1. La qualità nell'agroalimentare ..... pag. 9
1.1. Sicurezza alimentare e qualità ..... pag. 9
1.2. Le specificità della qualità nell'agroalimentare ..... pag. 10
1.3. Dimensioni oggettive e soggettive della qualità ..... pag. 12
1.4. Differenziazione verticale e orizzontale nell'agroalimentare ..... pag. 13
1.5. La qualità nelle diverse strategie competitive ..... pag. 14
1.5.1. La qualità nella strategia di leadership dei costi ..... pag. 14
1.5.2 La qualità nella strategia di differenziazione di prodotto ..... pag. 15

2. L'evoluzione delle politiche Ue sulla qualità alimentare ..... pag. 17
2.1. Gli obiettivi della Pac e le politiche per la qualità alimentare ..... pag. 17
2.2. Gli strumenti della Pac per la qualità alimentare ..... pag. 18
2.3. Le risorse economiche per le politiche della qualità ..... pag. 19

3. Gli strumenti per una politica della qualità alimentare ..... pag. 21
3.1. Le norme per la sicurezza sanitaria e la rintracciabilità ..... pag. 22
3.2. Le indicazioni geografiche ..... pag. 22
3.3. Le specialità tradizionali ..... pag. 23
3.4. L'indicazione dell'origine della materia prima ..... pag. 24
3.5. Il biologico ..... pag. 25
3.6. La Produzione integrata ..... pag. 26
3.7. Le certificazioni volontarie ..... pag. 27
3.8. Le certificazioni ambientali ..... pag. 27
3.9. Le certificazioni etiche ..... pag. 29
3.10. Le indicazioni nutrizionali e sulla salute ..... pag. 30

4. Una valutazione delle opzioni politiche ..... pag. 31
4.1. Le opzioni relative a Dop e Igp ..... pag. 31
4.2. Le opzioni relative alle Stg ..... pag. 35
4.3. Le opzioni sull'indicazione del Paese di origine della materia prima agricola ..... pag. 35
4.4. Norme di commercializzazione e termini riservati ..... pag. 37

5. Cosa manca per una politica europea della qualità ..... pag. 39
5.1. Un marchio europeo per la Produzione integrata ..... pag. 39
5.2. Una strategia di comunicazione istituzionale efficace ..... pag. 40
5.3. Il tema dei controlli, a livello Ue e nazionale ..... pag. 40

6. Conclusioni ..... pag. 43

Riferimenti bibliografici ..... pag. 47

Sommario

Dopo la riforma Fischler del 2003, l'Ue ha avviato una fase di revisione delle sue politiche per la qualità alimentare che si concluderà tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011. Il *paper* propone un'analisi delle principali questioni aperte e di maggiore interesse, e una valutazione economica delle principali opzioni attualmente in discussione.

Nella prima parte è presentata un'illustrazione sintetica delle peculiarità che caratterizzano il tema della qualità nel settore agroalimentare. Successivamente, dopo aver ripercorso la storia delle politiche per la qualità alimentare nell'Ue, il *paper* presenta i principali strumenti attualmente disponibili, atti a differenziare i prodotti agroalimentari e finalizzati alla loro valorizzazione. Nella parte centrale del lavoro sono discusse le principali opzioni oggetto di discussione relativamente ai temi cruciali quali la riforma delle Dop e delle Igp, le eventuali modifiche al sistema delle Stg, le scelte relative all'indicazione obbligatoria dell'origine della materia prima agricola nei prodotti alimentari e la regolamentazione dell'uso di eventuali termini riservati. Infine si motiva la necessità dell'introduzione di un sistema europeo di certificazione della Produzione integrata e dello sviluppo di un'azione di comunicazione istituzionale unita ad un sistema di efficaci controlli alle frontiere.

Abstract

After the Fischler reform of the year 2003, the Eu has started a complete revision of its policy for agricultural product quality that should be completed by the end of 2010 or the beginning of 2011. This paper analyzes the most relevant aspects and offers an evaluation of the options that are still under discussion.

The first part of this paper illustrates the most important and peculiar aspects characterizing quality in the agricultural and food sector. Then, after a historical review of Eu policy for agricultural and food quality in the last decades, this paper presents the most common certification tools currently available, aimed at successfully differentiating Agri-food products in order to obtain price premium. In the core of this paper, we analyze and discuss the most important options under discussion with respect to major aspects of the policy for food quality: the reform of Pdo and Pgi, possible modification to the Traditional Specialties Guaranteed (Tsg), possible choices with respect to the possibility of a mandatory indication of the country of origin of the agricultural raw material and the regulation of the use of reserved terms. Moreover, we motivate the need to introduce a new certification system at the Eu level with reference to Integrated Production, and the need for a strong institutional communication campaign and a more effective custom control system at the border of the Eu with respect to minimum quality standards.

Premessa

Nel corso degli anni la Politica agricola comune si è arricchita di diversi strumenti di tutela e promozione dei prodotti agroalimentari di qualità: dalle norme sui prodotti biologici a quelle su Dop, Igp e Stg, dalle politiche agro-ambientali alle opportunità di istituzione di marchi di qualità nazionali, all'estensione delle indicazioni di origine a tutto il settore vitivinicolo, per citare solo alcuni esempi. Eppure l'Unione europea non ha ancora sviluppato una vera e propria politica organica a sostegno della qualità agroalimentare; per ammissione della stessa Commissione: «la politica per la qualità dei prodotti agricoli ha avuto un'evoluzione (…) frammentaria», nonostante sia piuttosto evidente che «il settore agroalimentare dell'Ue gode di una reputazione di alta qualità» grazie ad «un'ampia varietà di prodotti scaturiti da diverse tradizioni regionali» e la ricerca della qualità rappresenti «una componente essenziale della strategia perseguita dal settore agroalimentare dell'Ue sul mercato mondiale» (Com(2009) 234). La Pac si è quindi decisamente attardata nel sostegno e nella protezione di diversi comparti del suo complesso e vario sistema agroalimentare, considerando l'agricoltura semplicemente come un settore in grado di produrre materie prime omogenee e indistinte, dimenticando invece le sue grandi (e per certi aspetti storiche) capacità di produzione di prodotti di qualità fortemente differenziati.

Dopo la riforma del 2003, la Commissione ha evidentemente preso atto della situazione e ha avviato una profonda riflessione su questo tema. Il processo è iniziato con un'audizione degli *stakeholder* nel 2006, seguita poi da diverse altre iniziative ma soprattutto dalla presentazione – il 15 ottobre 2008 – del "Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità" (Com(2008) 641). Dopo una fase di consultazione, nel 2009 è stata presentata la "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla qualità dei prodotti agricoli" (Com(2009) 234 del 28 maggio). Da allora la Commissione ha avviato un processo di ulteriore confronto con le parti economiche, sociali e politiche volto a preparare e promuovere una revisione degli attuali strumenti e delle norme che a vario titolo intervengono o interagiscono più strettamente sul tema della qualità delle produzioni agroalimentari e sulla comunicazione della qualità stessa. Scopo esplicitamente dichiarato è proprio quello di promuovere un adeguamento e uno sviluppo degli strumenti normativi esistenti sul tema, soprattutto una loro maggiore organicità ed efficacia.

In questo lavoro, ci si propone di leggere e discutere criticamente le attuali politiche Ue sulla qualità e le proposte attualmente in discussione, formulate dalla Commissione o da altri soggetti anche nel corso del processo di "ascolto" degli *stakeholder*, in modo da contribuire al dibattito – in realtà ancora piuttosto modesto – attualmente in corso nel nostro Paese.

Questo *working paper* è organizzato in cinque paragrafi: nel primo sono richiamati alcuni elementi essenziali di economia della qualità; nel secondo si ripercorre, per sommi capi, l'evoluzione delle politiche europee per la qualità alimentare nell'ambito della Pac; nel terzo paragrafo si richiamano, in modo sintetico, le principali caratteristiche relative agli strumenti attualmente in vigore dell'Ue nell'ambito della politica per la qualità alimentare, e si fa cenno anche a quelli oggetto del dibattito; nel quarto paragrafo si discutono possibili vantaggi e svantaggi delle principali opzioni in discussione mentre nel paragrafo successivo si analizzano alcuni temi interenti alla politica per la qualità che, nonostante la loro rilevanza ed il loro interesse, non sono ancora stati oggetto di analisi e discussione; chiudono il contributo alcune riflessioni conclusive.

L'autore ringrazia tutti i membri del Gruppo 2013 per le osservazioni formulate alle precedenti versioni del lavoro e per le discussioni sviluppate sui temi trattati. Un ringraziamento particolare va a Pamela De Pasquale, per la paziente quanto preziosa opera di analisi e revisione del testo. Ogni responsabilità di quanto scritto e degli errori eventualmente contenuti nel *working paper* è comunque dell'autore.

1. La qualità nell'agroalimentare

1.1 Sicurezza alimentare e qualità

Il termine "sicurezza" in campo alimentare ha due diverse accezioni che la lingua inglese, a differenza dell'italiano, identifica con due parole differenti: "*food security*" e "*food safety*". Mentre la prima indica la disponibilità di cibo in quantità sufficiente per soddisfare le necessità alimentari primarie, la seconda si riferisce piuttosto alla sicurezza sanitaria e alla salubrità degli alimenti.

La centralità della *food safety* tra gli obiettivi della Politica agricola comune (Pac) è stata proposta con forza, forse per la prima volta, in occasione di Agenda 2000. Nei documenti che illustrano e preparano questa importante fase della vita dell'intera Unione europea, infatti, si legge tra l'altro: «La salute, in particolare la sicurezza degli alimenti, costituisce la principale preoccupazione» (Com(1997) 2000 definitivo del 15 luglio 1997).

Nello stesso documento, inoltre, quando vengono enunciati e in qualche misura ridefiniti anche gli obiettivi della Pac, al secondo posto nell'elenco si trova quello di «garantire la sicurezza sanitaria e la qualità degli alimenti». Ma proprio questo accostamento tra sicurezza e qualità merita una prima considerazione: anche se è ovviamente legittimo sottolineare la rilevanza di entrambi gli obiettivi, è necessario chiarire che si tratta di due concetti assolutamente distinti.

Mentre la sicurezza (nel senso qui evidenziato di sicurezza sanitaria e salubrità degli alimenti) è un prerequisito che deve essere applicato a tutti i prodotti agroalimentari indistintamente, e indipendentemente dal loro livello qualitativo, la qualità fa riferimento alla presenza di "altri" attributi e caratteristiche posseduti dal prodotto, che non possono che aggiungersi alla sua sicurezza. Si potrebbe forse identificare la "sicurezza alimentare", in un certo senso, come un livello minimo obbligatorio di "qualità" dei prodotti agroalimentari, oggettivamente misurabile anche se non sempre noto.

A questo proposito vale la pena di sottolineare come, proprio per questa ragione, l'Unione europea abbia in varie occasioni rifiutato l'idea che il diverso grado di sicurezza alimentare possa essere la motivazione dell'utilità di fornire ulteriori informazioni relative all'origine in un particolare Paese Ue. Proprio perché *tutti* i prodotti alimentari sono sottoposti alle stesse norme e allo stesso sistema di controllo europeo, *tutti* devono anche *necessariamente* essere ugualmente sicuri. Non è possibile, infatti, accettare l'idea che la sicurezza sia maggiore, a priori, per un prodotto con una particolare origine rispetto a un'altra, almeno con riferimento ai Paesi membri.

Tornando alle due diverse accezioni del termine "sicurezza", si può rilevare come nel passaggio dalla centralità della prima (quella legata alla disponibilità quantitativa di cibo in misura sufficiente) alla seconda (la sicurezza sanitaria degli alimenti) si potrebbe riassumere uno dei principali cambiamenti della politica agroalimentare dell'Unione europea dall'origine alla fine degli anni Novanta, anche se negli ultimissimi anni il tema della *food security* sembra ritornato – spesso in maniera strumentale – al centro dell'attenzione e di qualche dibattito, anche in vista dell'evoluzione della Pac dopo il 2013.

Non si può certo affermare che la sicurezza sanitaria degli alimenti non fosse un obiettivo della Pac fin dalle origini, ma alla fine degli anni Novanta si è certamente registrato un profondo cambiamento di attenzione e di livello di priorità; due ragioni le principali: da un lato la progressiva perdita di importanza relativa del problema quantitativo dell'alimentazione, dall'altro la natura di taluni cambiamenti che hanno interessato i sistemi agroalimentari moder-

ni. Con lo sviluppo di questi sistemi, infatti, è progressivamente aumentata la distanza, sia fisica che culturale, tra chi produce le materie prime agricole, chi le lavora e il consumatore finale. Inoltre, all'aumentata distanza fisica corrisponde spesso anche una crescente "spersonalizzazione dei rapporti" lungo la filiera, e una conseguente perdita di informazioni; quest'ultima porta ad una sostanziale modifica del sistema informale di garanzie che il contatto personale, la conoscenza e l'identificazione reciproca tra acquirenti e venditori, nei diversi stadi delle filiere, era in grado in precedenza di assicurare.

L'acquisto dei prodotti alimentari, infatti, avviene ormai in misura prevalente in modo impersonale, all'interno di punti vendita della Gdo (Grande distribuzione e distribuzione organizzata). Inoltre, la crescente globalizzazione che ha determinato anche una fortissima integrazione internazionale dei sistemi produttivi e dei mercati, ha portato anche ad una diversa percezione dei rischi, ad un aumento dell'incertezza dei consumatori nel momento dell'acquisto, dovuta anche ad una diminuzione delle informazioni e delle garanzie disponibili per via formale o informale. Peraltro, l'aumento del peso del commercio internazionale comporta anche la necessità di sviluppare un sistema di controlli formali e istituzionali in grado di assicurare lo stesso grado di sicurezza garantito per i prodotti ottenuti nel rispetto di regole interne ai singoli Paesi (o all'intera Ue). Le carenze che questo sistema ha spesso evidenziato hanno creato nell'opinione pubblica un grado di incertezza maggiore circa i prodotti di importazione, specie quando non accompagnati da altri elementi, segnali o informazioni (ad esempio marche aziendali o certificazioni specifiche) che permettano di fornire adeguate garanzie.

Tornando alla dimensione della sicurezza interna all'Ue, non si può certo dimenticare che, se da un lato l'Unione ha introdotto normative sempre più stringenti in campo igienico e sanitario, dall'altro ciò non ha impedito che nella seconda metà degli anni Novanta scoppiassero grandi scandali che hanno messo fortemente in dubbio la capacità del sistema normativo e di controllo europeo di garantire la sicurezza degli alimenti: si pensi, su tutti, al caso della Bse (la cosiddetta "mucca pazza").

Questo spiega anche il continuo sviluppo di strumenti nuovi per rafforzare controlli e garanzie volte a superare queste criticità e mantenere, oltre che una sicurezza sostanziale per i consumatori europei di prodotti alimentari, anche un elevato livello di confidenza nel sistema normativo e istituzionale preposto.

1.2 Le specificità della qualità nell'agroalimentare

I prodotti agroalimentari presentano aspetti del tutto particolari circa la definizione, la misura, l'ottenimento e la garanzia di un dato livello qualitativo. Anzitutto la percezione della qualità non è, né può essere, univoca in quanto è generalmente definita come capacità di un dato bene o servizio di soddisfare i bisogni espressi o latenti dei consumatori (e/o dei clienti). Nel caso dei prodotti alimentari, inoltre, data la forte sensibilità dei consumatori finali rispetto ad alcune caratteristiche qualitative, c'è la necessità di porre un'attenzione particolare su molte caratteristiche contemporaneamente: si pensi, ad esempio, ai diversi contenuti nutrizionali e salutistici, senza escludere quelli organolettici (Lancaster, 1991).

Inoltre, non va sottovalutato il fatto che i prodotti alimentari non possano essere pienamente valutati dal punto di vista qualitativo se non solo dopo il consumo e, in molti casi, nemmeno dopo di esso. Secondo una classificazione divenuta ormai classica (Nelson, 1970), i beni alimentari possono essere considerati dei "beni-esperienza" (*experience goods*) nel senso che il loro livello qualitativo e le loro caratteristiche possono essere conosciute quasi

soltanto mediante una esperienza diretta di consumo, o meglio dopo tale esperienza. Ovviamente esistono diversi indicatori, tra cui alcune informazioni disponibili sull'etichetta del prodotto, che possono migliorare ed aumentare le informazioni disponibili sull'alimento anche prima del consumo, ma ciò vale se nella mente dei consumatori si è fissata, nel tempo, una conoscenza appropriata circa la corrispondenza tra le caratteristiche del prodotto e le informazioni dell'etichetta.

Inoltre, sempre più frequentemente, gli alimenti si comportano anche come "beni fiducia" (*credence goods*), nel senso che talune caratteristiche non possono essere conosciute con certezza nemmeno dopo l'esperienza di consumo: si pensi, ad esempio, al contenuto di additivi, conservanti o sostanze utili alla salute, al contenuto in residui, oppure al rispetto di determinate modalità produttive. Con riferimento a questi parametri (o ad altri analoghi) è solo la fiducia nei marchi o nelle informazioni in etichetta – o in altri elementi che indirettamente comunicano una certa "reputazione" del prodotto – che il consumatore assume le sue decisioni.

Anche per tali ragioni, quindi, nel caso dei prodotti alimentari si verifica una situazione di forte asimmetria informativa che crea incertezza nei consumatori e occasioni per comportamenti non corretti (*moral hazard*) da parte di taluni produttori, come pure di altri soggetti delle sempre più complesse filiere agroalimentari (Akerlof, 1970). Se non si mettono in campo strumenti idonei di controllo e di informazione adeguata, quindi, si corre il rischio di generare una perdita netta di benessere sociale per diverse ragioni (Anania e Nisticò, 2004). Anzitutto, i consumatori non riescono ad acquistare ciò che desiderano perché non sono in grado di trovare ciò che cercano, in termini qualitativi, proprio a causa dell'inadeguatezza delle informazioni ricevute sul prodotto; in altri casi i consumatori subiscono gli effetti di un sistema informativo incompleto e asimmetrico, che li porta ad acquistare prodotti alimentari pensando che abbiano talune caratteristiche senza che ciò corrisponda necessariamente al vero.

Ma la perdita di benessere a livello sociale si verifica anche a spese degli stessi produttori, o almeno parte di questi, in quanto rischiano di essere di fatto avvantaggiati quelli che non operano correttamente o comunque quelli che producono beni di qualità inferiore rispetto a prodotti concorrenti, a danno dei produttori di beni di qualità più elevata (Shapiro, 1983; Moschini, Menapace, Pick, 2008; Menapace, Moschini, 2010). Quando ciò si verifica, i produttori che lavorano (spesso affrontando costi più alti) per ottenere prodotti di qualità elevata rischiano di scomparire, nel tempo, a causa della concorrenza sleale da parte dei produttori di alimenti di più bassa qualità, con un conseguente "appiattimento" verso il basso della qualità e una riduzione del grado di varietà disponibile per i consumatori (Boccaletti e Moro, 1993; Canali, 1996).

Si comprendere quindi l'importanza, specie in questi casi, dei sistemi di controllo, di garanzia e di comunicazione, tra cui i marchi atti a costruire una reputazione e un rapporto di fiducia che risulta centrale per l'apprezzamento e la valorizzazione della qualità. D'altro canto, un simile contesto impone anche alle aziende agricole una serie di attività e di controlli dai costi non trascurabili, che spesso rischiano di non essere coperti dai benefici economici ottenuti dagli operatori sul mercato. E questo è soprattutto vero quando, per ragioni diverse dalla percezione e valutazione della qualità, sul mercato si registrano crisi per i prodotti di qualità. Un esempio chiaro è quello dei prezzi particolarmente bassi che per lungo tempo sono stati ottenuti dai produttori di Parmigiano-Reggiano, a causa di un eccesso di offerta strutturale. La scelta di produrre con un determinato livello di qualità, infatti, comporta ne-

cessariamente l'adozione di scelte produttive e di un sistema di controlli che tende a determinare, soprattutto nel caso dei prodotti agroalimentari, un aumento dei costi di produzione. E ciò non di rado rende difficilmente praticabili le strade della produzione "di qualità".

Date le condizioni economiche e competitive nazionali, europee e internazionali, è sempre più evidente che le produzioni europee solo raramente sono in grado di competere in base al prezzo sui mercati mondiali, visti i differenziali di costo di produzione esistenti. Anche per questa ragione, è non solo nell'interesse dei consumatori che esistano adeguate modalità di differenziazione dei prodotti sulla base della qualità, ma anche per i produttori europei questa diviene sempre più una necessità se si vuol tentare di ottenere dal mercato una maggiore valorizzazione finale dei prodotti agricoli, superando una mera competizione sulla base del prezzo (Boccaletti, 1992; Canali, 1998).

Ma per ottenere prodotti di un particolare livello qualitativo, anche (e forse soprattutto) nel campo agroalimentare, non di rado è necessario realizzare un sistema di scelte e di relazioni coerenti tra i diversi soggetti delle filiere interessate: la qualità del prodotto alimentare finale (che include una quota crescente di servizi), è frutto dell'operare congiunto scelte di un numero spesso molto elevato di operatori. E questa è un'altra difficoltà oggettiva del settore agroalimentare della quale la politica, in generale, non si fa carico.

1.3 Dimensioni oggettive e soggettive della qualità

Se per qualità si intende il grado in cui un prodotto soddisfa le esigenze e le aspettative dei clienti – e nel caso di prodotti alimentari anche dei consumatori finali – è evidente che il grado di soddisfazione dipende da una pluralità di fattori, alcuni dei quali misurabili altri no, alcuni riferiti a bisogni noti ed espressi, altri a bisogni inespressi o latenti. Inoltre, come evidenziato in precedenza, una parte di queste caratteristiche è valutabile alla vista dei prodotti (ad esempio freschezza, aspetto, colore, assenza di danni esteriori), mentre un'altra parte è valutabile solo dopo l'acquisto ed il consumo (ad esempio qualità organolettiche, grado di maturazione, assenza di difetti); altre caratteristiche, infine, possono solo essere "credute" in quanto non direttamente valutabili nemmeno dopo il consumo. Per queste ultime, in particolare, assume importanza cruciale la presenza di segnali o indicatori appropriati, anche se questi non sono comunque in grado di assicurare con certezza assoluta la presenza di composti di particolare valore nutrizionale, o l'assenza di altre sostanze non volute (additivi proibiti, ormoni, antibiotici, residui, Ogm) o il rispetto di determinate modalità produttive (metodo di produzione biologico, o di Produzione integrata, o rispetto dei criteri di eticità, o commercio equo e solidale, eccetera).

Ma vi sono anche altri elementi, che possono contribuire a determinare un certo apprezzamento "qualitativo" per una data variante di prodotto, e che possono essere del tutto intangibili in quanto legati alla percezione e valutazione soggettiva dei singoli acquirenti, come moda, *status symbol*, valorizzazione di identità culturali o territoriali. Per questa ragione, se da un lato è necessario proseguire in un percorso di sempre più attenta e precisa definizione delle caratteristiche misurabili ed oggettive dei prodotti alimentari (che necessariamente si traducono in un'altrettanto precisa definizione delle caratteristiche dei prodotti agricoli di partenza), dall'altro è pur sempre importante prestare attenzione anche ad altre caratteristiche, non necessariamente tutte facilmente misurabili, che permettono ad un prodotto alimentare di essere percepito e vissuto come di qualità "superiore" rispetto ad altri.

Ciò è tanto più vero in un contesto, come quello attuale, nel quale i beni agroalimentari devono soddisfare non solo i tradizionali bisogni essenziali (come la capacità di apportare

elementi nutritivi), ma diventano sempre più uno strumento per rispondere ad un'ampia serie di desideri.

Le componenti soggettive della qualità rappresentano una difficoltà per quanti operano a livello aziendale, anzitutto perché non sono sempre facili da identificare, classificare, raggruppare e valutare per la loro portata economica; ma, allo stesso tempo, costituiscono una grande opportunità: è proprio dalla capacità di soddisfare con successo questa domanda di qualità che possono scaturire le migliori opportunità economiche per un dato prodotto e/o per una data azienda. È questo lo spazio tipico del *marketing* agroalimentare ma anche dell'innovazione. Si pensi, a mero titolo di esempio, allo sviluppo enorme che hanno avuto negli ultimi anni i prodotti di IV gamma, cioè le insalate fresche già selezionate, pulite e lavate, pronte per il consumo. Tali opportunità, tuttavia, riguardano in misura maggiore i prodotti destinati ai consumatori finali, ma certamente non tutti i prodotti allo stesso modo: per fare qualche esempio, è certamente molto più difficile differenziare farina bianca o farina di mais, zucchero o latte Uht, piuttosto di quanto non lo sia per i vini, ma anche per i salumi o i formaggi.

Come già accennato, in questo contesto va pure evidenziato il ruolo che l'innovazione, sia di prodotto che di processo, può svolgere nel promuovere la valorizzazione di un particolare prodotto alimentare; e questa attività, nell'agroalimentare, può essere il frutto di piccoli miglioramenti di natura incrementale, che innovazioni più radicali sovente frutto di importanti investimenti in ricerca e sviluppo delle grandi imprese dell'industria alimentare. Anche in questi casi spesso si uniscono – sapientemente miscelati – sia elementi di differenziazione oggettiva che altri di tipo più emotivo e soggettivo.

1.4 Differenziazione verticale e orizzontale nell'agroalimentare

Un aspetto strettamente connesso con la duplice dimensione soggettiva ed oggettiva della qualità nel settore agroalimentare è quello della possibilità di differenziazione verticale e orizzontale degli alimenti. Poiché i beni alimentari possono essere interpretati e definiti da un insieme più o meno complesso di caratteristiche, si ha differenziazione verticale solo quando per tutte le caratteristiche rilevanti un prodotto sia "superiore" rispetto ad un altro in termini oggettivi, percepiti come tali dai consumatori e quindi valorizzato di conseguenza.

Tuttavia, nella maggior parte dei casi, non è possibile stabilire a priori se un determinato bene alimentare sia "superiore" per "tutte" le caratteristiche rilevanti rispetto ad un altro, sia perché tra tali caratteristiche ve ne potrebbero essere di non misurabili e di non oggettive, sia perché molto spesso un bene alimentare si differenza da un altro in senso "migliorativo" per alcune caratteristiche, ma in senso "peggiorativo" per altre. Ne consegue che l'esito finale in termini di disponibilità dei consumatori a pagare un certo prezzo dipenderà dall'importanza che le diverse caratteristiche hanno per i diversi consumatori ed anche, per lo stesso consumatore, a seconda delle specifiche circostanze di consumo.

A priori, quindi, nell'agroalimentare si deve parlare di differenziazione senza poter ipotizzare necessariamente la presenza di una qualità "migliore" rispetto ad una "peggiore", ma piuttosto la presenza di beni di qualità semplicemente diversa. Sono le preferenze effettive che si manifestano nei comportamenti d'acquisto dei consumatori che definiscono, in ultima analisi, quale sia la percezione dei diversi *mix* di caratteristiche di prodotti concorrenti.

Questo aspetto è importante per almeno due ragioni: anzitutto per ricordare che i diversi strumenti disponibili per identificare prodotti "di qualità" nell'agroalimentare (Dop, Igp, Stg, Doc, Docg, Bio, eccetera) non portano "necessariamente" alla formazione di una graduatoria predefinita e quindi ad una differenza di prezzo univoca tra i diversi prodotti. Inoltre, la

parziale soggettività della percezione e della valutazione della qualità fa sì che essa non possa e non debba essere considerata stabile nel tempo: un prodotto potrebbe guadagnare o perdere in apprezzamento per il suo livello qualitativo, anche se restassero ferme tutte le sue caratteristiche. È evidente come anche questa considerazione abbia implicazioni in termini di strategie di *marketing*.

1.5. La qualità nelle diverse strategie competitive

Il tema della qualità si affronta sempre più spesso e in situazioni assai diverse quanto a luoghi, contesti operativi e comparti o filiere interessate. Tra le tante chiavi di lettura possibili, una è di forte interesse per la sua capacità discriminatoria dal punto di vista sia della rilevanza per le dinamiche aziendali e di mercato, che del possibile ruolo degli strumenti di un eventuale intervento pubblico.

Tale prospettiva si basa sull'individuazione della strategia competitiva prevalente nei diversi comparti e nelle diverse filiere considerate. Quando si parla di qualità, infatti, è di importanza decisiva distinguere se le aziende si muovono nell'ambito di una strategia competitiva basata principalmente sui prezzi (e quindi indirettamente sulla *leadership* nei costi di produzione), o piuttosto in una strategia basata sulla differenziazione del prodotto. Anche nel primo caso, infatti, il tema della qualità può avere un ruolo ma è evidente la sua diversa centralità quando essa entra a far parte di una strategia centrata sul perseguimento di una differenziazione di prodotto finalizzata a conseguire un vantaggio che si traduce nella possibilità di ottenere un prezzo di vendita del prodotto significativamente e stabilmente più elevato rispetto a quello della concorrenza. In entrambi i casi si parla di qualità, ma la prospettiva è sostanzialmente diversa.

1.5.1. La qualità nella strategia di leadership dei costi

In genere si è portati a considerare i prodotti agricoli come semplici materie prime, e in quanto tali scarsamente o per nulla differenziabili. Non di rado, ad esempio, gli operatori mostrano forti preoccupazioni per un aumento della concorrenza sul prezzo da parte di produttori di territori diversi nell'ambito dell'Unione europea, o di Paesi extra-Ue. E mentre si descrivono i gravi rischi per i produttori locali conseguenti a questa crescente concorrenza, spesso si sottolineano anche le caratteristiche che renderebbero qualitativamente preferibili i prodotti nazionali o di un dato territorio. È evidente che, almeno in parte, tali considerazioni appaiono contraddittorie ad un'analisi più approfondita, e mostrano come non vi sia chiarezza sul ruolo della qualità nelle diverse condizioni di mercato e di strategia competitiva.

Nel caso di prodotti agricoli assai scarsamente differenziabili e/o differenziati, quindi prodotti assimilabili a semplici *commodity*, l'elemento dominante nella competizione è il prezzo. Ciò non implica necessariamente che non vi siano anche specifiche richieste qualitative da parte degli acquirenti in termini di particolari caratteristiche di prodotto o di processo produttivo, ma la rilevanza di queste richieste rispetto al prezzo finale è generalmente molto limitata; ne consegue, in questi casi, una fortissima sostituibilità tra produttori, aree produttive e Paesi di provenienza.

In altri termini, si parla anche in questo caso di qualità nel senso di rispetto di standard minimi o di caratteristiche particolari, ma ciò non è in grado di influenzare in modo significativo il prezzo finale (possibili esempi di prodotti che presentano queste caratteristiche sono i cereali, le proteiche e le oleaginose, lo zucchero, il latte per uso industriale). La qualità, in questi casi, tende a riferirsi semplicemente al rispetto di determinati parametri di natura chi-

mico-fisica, biologica, tecnologica, eccetera. Si tratta quindi, soprattutto se non esclusivamente, di caratteristiche misurabili che tendono a divenire pre-requisiti piuttosto che attributi migliorativi, specie dal punto di vista degli scarsissimi effetti che essi sono in grado di generare sul prezzo al quale i prodotti vengono scambiati.

In questi casi, per l'agricoltore esistono poche alternative oltre a quella di allinearsi, con la migliore efficacia possibile, alle richieste dei mercati, sempre prestando la massima attenzione alla dinamica dei costi che resta decisiva per la competitività. Spesso, infatti, in questo contesto competitivo la qualità minima richiesta diventa semplicemente la condizione per l'accesso al mercato, piuttosto che uno strumento adatto ad ottenere un significativo premio di prezzo. Questo approccio interessa, come detto, soprattutto le materie prime agricole che trovano impiego in prodotti altamente o significativamente trasformati, nei quali le specificità del prodotto agricolo di partenza tendono a diluirsi fortemente o ad annullarsi nel prodotto finale.

Ma è anche vero che il grado di valorizzazione della materia prima nel prodotto finale può anche dipendere dal tipo di tecnologie utilizzate. Ad esempio, una tecnologia che preveda il trattamento termico del latte e la caseificazione grazie all'aggiunta di un siero innesto standardizzato di produzione industriale, da un lato certamente elimina quasi totalmente il valore di talune particolari caratteristiche del latte utilizzato (rendendolo così una materia prima indifferenziata facilmente sostituibile), dall'altro standardizza fortemente il processo produttivo con effetti positivi in termini di riduzione di costi. Ovviamente, il prodotto ottenuto in questa maniera può essere più o meno facilmente imitato da chiunque possa acquistare lo stesso siero innesto industriale, e quindi la pressione sul prezzo potrebbe risultare particolarmente forte.

1.5.2 La qualità nella strategia di differenziazione di prodotto

Al di là degli strumenti specifici, le strategie di differenziazione di prodotto sono finalizzate a raggiungere l'obiettivo di un premio di prezzo finale; dal punto di vista degli agricoltori, in particolare, non basta che la differenziazione ottenuta comporti un premio di prezzo nel prodotto finale, ma è anche necessario che questo si traduca in un'adeguata valorizzazione per la fase della produzione agricola. Ciò è certamente più facile, anche se non scontato, se le caratteristiche del prodotto agricolo sono di importanza cruciale nella definizione di quelle del prodotto alimentare finale e se sono conosciute e apprezzate come tali dai consumatori, oltre che dagli altri soggetti delle diverse filiere.

Nel caso di un prodotto per il quale si persegua questa strategia, quindi, le diverse fasi della filiera devono essere necessariamente ed efficacemente coordinate proprio al fine di creare, mantenere e valorizzare quegli elementi differenziali sui quali si basa la percezione di qualità dei consumatori finali. La qualità, infatti, origina dai processi utilizzati, sia a livello agricolo che di trasformazione, ma risente anche degli altri fattori di produzione utilizzati sia in agricoltura che a livello di industria, come pure risente delle modalità di lavorazione, confezionamento, conservazione, presentazione e distribuzione, nonché di preparazione finale e di consumo.

Risulta pure evidente come insieme al prodotto debba giungere fino al consumatore anche un flusso adeguato di servizi, ma soprattutto di informazioni, che favoriscano una chiara percezione delle caratteristiche materiali e immateriali dei prodotti alimentari finali. Queste informazioni possono anche essere comunicate in modo sintetico mediante appositi marchi, se la loro gestione nel tempo ha saputo costruire e rafforzare una reputazione, cioè un ap-

prezzamento stabile e forte per il prodotto, i processi e le altre caratteristiche qualitative (quali l'origine, ad esempio) rispetto ai quali i consumatori si sentono adeguatamente garantiti. La comunicazione, in altri termini, non fa altro che contribuire a costruire, mantenere e rafforzare nel tempo questa reputazione, esito finale del grado di apprezzamento dei consumatori per il prodotto.

Per tentare una differenziazione efficace di prodotti agricoli esistono alcune opportunità di intervento finalizzate a perseguire specifiche caratterizzazioni e quindi opportunità di valorizzazione. Si possono utilizzare, ad esempio, strumenti di differenziazione quali le indicazioni geografiche (Dop e Igp), oppure il ricorso ad un metodo di produzione biologica o di Produzione integrata, ma anche altre certificazioni quali quelle etiche o di commercio equo e solidale, piuttosto che ambientali. Questi e altri strumenti saranno analizzati sinteticamente nei paragrafi seguenti.

È sempre e assolutamente necessario, tuttavia, verificare attentamente – caso per caso, prodotto per prodotto, azienda per azienda, territorio per territorio – se si possono ragionevolmente ipotizzare risultati economici soddisfacenti in un orizzonte temporale compatibile con le esigenze delle aziende agricole. Solo la verifica del mercato, infatti, può dire se le singole scelte siano in grado di portare a risultati positivi e non vi siano ragioni, a priori, per ipotizzare un esito piuttosto che un altro. Anche e soprattutto in questi casi analisi di mercato e adeguati supporti in termini di *marketing* sono elementi necessari per tentare la strada della differenziazione del prodotto, e forti e positive relazioni di filiera sono spesso condizione necessaria di successo.

2. L'evoluzione delle politiche Ue sulla qualità alimentare

2.1 Gli obiettivi della Pac e le politiche per la qualità alimentare

Gli obiettivi della Pac, fissati già nell'articolo 39 del trattato di Roma del 25 marzo 1957, non avevano alcun riferimento al tema della qualità: le priorità del tempo erano piuttosto quelle di promuovere un aumento significativo della produttività in agricoltura per conseguire, da un lato, un maggior grado di auto-approvvigionamento e di sicurezza alimentare (nel senso di *food security* cioè di disponibilità di alimenti in quantità sufficiente) e dall'altro per sostenere i redditi degli agricoltori e degli altri lavoratori della terra. A completamento, tra gli obiettivi erano stati elencati la stabilizzazione dei mercati e l'assicurazione di un livello ra-

Le principali tappe della politica Ue per la qualità alimentare

1991: nel documento preparatorio della riforma MacSharry (Com (1991)100 del 1/2/1991) si legge che è necessario rivedere la Pac per «incoraggiare l'estensivizzazione con l'obiettivo di: ridurre le eccedenze di produzione, e contribuire a una produzione agricola favorevole all'ambiente e *promuovere prodotti alimentari di qualità pregiata*».

1991: viene pubblicato il Regolamento 2092/91 che introduce la produzione biologica per i prodotti vegetali nel mercato europeo.

1992: sono pubblicati i primi regolamenti su Denominazione di origine protetta (Dop) e Indicazione geografica protetta (Igp) (Regolamento 2081/92), sulle Specialità tradizionali garantite (Stg) (Regolamento 2082/92), sul sostegno economico per le produzioni biologiche e a basso impatto ambientale (Produzione integrata) (Regolamento 2078/92).

1996: nello studio che prepara Agenda 2000, tra gli obiettivi della Pac c'è quello di «garantire la sicurezza sanitaria e la qualità degli alimenti», e «rendere l'attività produttiva in agricoltura più rispettosa dell'ambiente e del benessere degli animali».

1999: con il Regolamento 1257/99 nasce il "secondo pilastro" della Pac e in questo ambito trovano spazio risorse specifiche destinate a sostegno del biologico e delle produzioni a basso impatto ambientale; in diverse misure, inoltre, sono introdotti elementi di preferenza per interventi destinati a sostenere aziende impegnate in produzioni di qualità e nella loro commercializzazione.

1999: con il Regolamento 1804/99 si completano le norme sulle produzioni biologiche con l'estensione ai prodotti di origine animale.

2003: nell'ambito della riforma Fischler sono introdotte misure finalizzate a promuovere:
(1) l'adozione di marchi di qualità nazionali (art.24 *ter* del Regolamento Ce 1783/03),
(2) l'introduzione di pagamenti "accoppiati" se destinati a tutelare o valorizzare l'ambiente o a migliorare la qualità e la commercializzazione (art.69),
(3) la conferma delle misure agro ambientali del 1999,
(4) nuove misure di sostegno per gli agricoltori che passano da produzioni generiche a prodotti con qualità certificata,
(5) il sostegno alle attività di informazione dei consumatori e di promozione di alimenti di qualità.

2006: il Regolamento 509 sostituisce il 2082/92 con riferimento alle Stg e il Regolamento 510 sostituisce il 2081/92 con riferimento a Dop e Igp, introducendo la possibilità di protezione anche per prodotti di Paesi terzi.

2008: la riforma dell'Ocm vino (Regolamento 479/08) estende il sistema delle Dop e Igp anche a questo comparto, sia pure con modalità specifiche; il sistema di identificazione dei vini di qualità viene uniformato a livello Ue.

gionevole dei prezzi per i consumatori. Nel contesto economico e sociale questi obiettivi erano del tutto in linea con le attese della società in cui furono pensati.

A partire dalla prima grande riforma della Pac – la cosiddetta Mac Sharry del 1992 – gli obiettivi hanno subìto profondi mutamenti, sia nei diversi documenti a suo tempo proposti che nelle valutazioni che di fatto erano alla base dei mutamenti degli strumenti della Pac. È proprio nel 1992, infatti, che fanno la loro apparizione nei testi giuridici sia l'obiettivo di promuovere gli alimenti di qualità pregiata che quello di favorire l'ambiente; tali affermazioni si sostanzieranno, tra l'altro, con i primi regolamenti che hanno introdotto il biologico (Regolamento 2081/91), ma anche con quelli relativi alle Dop e Igp (Regolamento 2081/92) e alle Specialità Tradizionali Garantite (Regolamento 2082/92).

Tuttavia, se da un lato l'applicazione di misure specifiche di sostegno alla produzione biologica e alla Produzione integrata (Integrated pest management - Ipm), implicitamente riconosciuta, fu avviata direttamente ed immediatamente nel 1992 con il Regolamento 2078/92 relativo alle misure agro ambientali, l'applicazione degli altri regolamenti, in particolare il 2081/92, fu molto più lenta.

Con Agenda 2000 il ruolo delle norme di qualità a suo tempo introdotte si stabilizzò, ma non vennero né introdotte norme sostanzialmente nuove né modificate significativamente quelle esistenti. È da segnalare, tuttavia, un'accresciuta percezione della rilevanza del tema qualità delle produzioni, se è vero che nella descrizione degli obiettivi della nuova Pac questa figura in evidenza, anche se come obiettivo unito, e forse in parte anche confuso, con quello della sicurezza alimentare (in questo caso *food safety*, cioè sicurezza dal punto di vista sanitario e nutrizionale), tema che aveva ormai acquisito, purtroppo, grande rilevanza soprattutto a seguito delle crisi della "mucca pazza" (Bse). Questo spiega anche il successivo sviluppo delle norme sull'igiene e la sicurezza alimentare, sulla rintracciabilità, fino alla nascita dell'Agenzia europea per la sicurezza alimentare (Efsa) con sede a Parma.

Da Agenda 2000 e dalla sua successiva applicazione, tuttavia, non vi è più stata una diversa e più forte affermazione degli obiettivi in tema di qualità alimentare, almeno fino alla riforma della Pac del 2003, quando, in sostanziale continuità con quanto realizzato fino ad allora, si sono semplicemente introdotte alcune misure parzialmente innovative (che verranno analizzate nel paragrafo successivo).

2.2 Gli strumenti della Pac per la qualità alimentare

Le politiche per la valorizzazione dei prodotti agro-alimentari di qualità sono comparse piuttosto tardi nel percorso della Politica agricola comune. Se si escludono alcune specifiche misure per il settore vitivinicolo, che peraltro consentivano semplicemente ai singoli Stati membri di adottare una propria definizione ed identificazione dei vini di qualità, è solo nel 1991 che viene emesso il primo regolamento relativo alla identificazione, tutela e valorizzazione dei prodotti biologici (Regolamento 2092/91).

Bisogna invece attendere la riforma Mac Sharry dell'anno successivo per giungere alla definizione e tutela, a livello Ue, delle indicazioni geografiche per i prodotti agroalimentari, le ormai ben note Denominazione di origine protetta (Dop) e Indicazione geografica protetta (Igp), con il Regolamento 2081/92. Parallelamente, e sempre "a margine" della prima profonda riforma degli strumenti di mercato che per decenni avevano sostenuto l'agricoltura europea, tra le cosiddette "misure di accompagnamento" furono introdotti per la prima volta anche strumenti specifici per sostenere i redditi dei produttori che decidevano di passare alla produzione di prodotti agroalimentari "di qualità", quali i prodotti bio e quelli ottenuti con

tecniche di Produzione integrata (Regolamento 2078/92, il regolamento delle cosiddette misure agro-ambientali).

La politica Ue per la qualità, quindi, nasce in coincidenza della crisi della Pac tutta incentrata sui mercati delle materie prime agricole e su strategie competitive sostanzialmente basate sul contenimento dei costi di produzione e sul miglioramento delle strutture aziendali e di filiera, ma sempre in vista di un recupero di competitività basato sui costi. Per i primi decenni, quindi, la Pac ha guardato ai prodotti agricoli considerandoli generalmente solo come prodotti indifferenziati e di fatto indifferenziabili.

Per la verità, anche i primi passi in direzione di una politica di valorizzazione delle opportunità di differenziazione dei prodotti agroalimentari sono stati molto rallentati; dopo l'approvazione del primo regolamento sulle Dop e le Igp del 1992, furono necessari ben quattro anni prima di ottenere il formale riconoscimento per produzioni storiche (quali ad esempio Parmigiano Reggiano, Grana Padano e Prosciutto di Parma), che pure già godevano di riconoscimenti e protezioni simili a livello nazionale e che avrebbero dovuto avvantaggiarsi di procedure semplificate e accelerate (una sorta di *fast track*). Pressioni in direzione contraria da parte di imprese industriali della trasformazione alimentare da un lato, combinate forse ad un certo disinteresse per questi prodotti a livello centrale, sono state probabilmente tra le cause di questa "lentezza". Basti pensare, ad esempio, al caso rivelatore del formaggio greco "Feta": solo dopo diversi anni di sfruttamento industriale da parte di altri produttori europei, i greci sono riusciti – nell'ottobre 2002 – a riappropriarsi della Dop, vincendo una causa lunga e costosa.

Altro elemento da considerare nella ricostruzione dello sviluppo di una strategia europea sulle produzioni agroalimentari di qualità è la lunga assenza di specifiche misure di sostegno (seppur con la parziale eccezione dei prodotti bio), anche nell'ambito della politica di sviluppo rurale avviata in modo più organico con il Regolamento 1257/99.

Bisogna attendere l'ultima riforma della Pac – quella del 2003 – per trovare finalmente qualche specifica, anche se timida, misura a sostegno delle produzioni di qualità. Con questa riforma l'Ue ha messo a disposizione di Stati membri e Regioni, nuovi strumenti utili a questo fine. Per la prima volta sono state introdotte alcune misure specifiche di sostegno per gli agricoltori che scelgono di passare da produzioni convenzionali a produzioni di prodotti di qualità certificata (bio, Dop/Igp, vini di qualità), e per la realizzazione di attività di informazione ai consumatori e promozione dei prodotti. Oltre a queste misure relative al secondo pilastro, in tema di politiche per la qualità alimentare è stata introdotta anche una novità significativa che merita una specifica menzione: gli Stati membri possono scegliere di utilizzare parte delle risorse trattenute dal primo pilastro (entro un tetto massimo pari al 10% delle risorse destinate ad ogni singolo comparto) per promuovere, negli stessi specifici comparti (cereali, oleo-proteaginose, carni bovine e ovi-caprine), misure di promozione della produzione di prodotti di qualità superiore agli standard commerciali: il cosiddetto articolo 69 (Regolamento 1782/03). Anche se l'esperienza italiana di applicazione di questa norma non è stata certamente positiva, non si può negare che questa fosse – e per la verità sia ancora nella forma modificata ed integrata del nuovo articolo 68 introdotto dall'*Health check* – uno strumento potenzialmente utile e interessante a sostegno di produzioni di qualità.

2.3 Le risorse economiche per le politiche della qualità

L'attenzione scarsa e intermittente che l'Unione europea ha attribuito al tema delle politiche per la qualità agroalimentare si è manifestata anche nella ridotta entità e nelle modalità

di utilizzo di risorse economiche specifiche a sostegno di queste politiche. In questo caso, infatti, fino al 2006 le uniche risorse dedicate alle produzioni di qualità sono state quelle destinate, nell'ambito dell'applicazione del Regolamento 2078/92 prima e nei vari Psr 2000-2006 poi, a sostegno delle produzioni biologiche e di quelle ottenute con tecniche a basso impatto ambientale (Produzione integrata e simili). Nell'ambito dei Psr, inoltre, una quota di risorse assai difficile da quantificare è stata destinata a investimenti aziendali o su strutture per la valorizzazione o la commercializzazione che sicuramente hanno interessato, in talune regioni anche prioritariamente, i prodotti agroalimentari di qualità.

L'analisi è relativamente più semplice con riferimento alla nuova serie di Psr che coprono il periodo 2007-2013. Riguardo all'Italia una recente analisi (Sotte, 2009) permette di quantificare l'entità delle risorse economiche previste, almeno a livello di programmazione, per le principali misure di qualità: per la misura relativa al sostegno alla partecipazione a sistemi di qualità (la numero 1.3.2.) a livello nazionale sono stati destinati solo 164,5 milioni di euro per l'intero periodo, pari all'1% del totale, mentre per la misura relativa ad attività di informazione dei consumatori e promozione di prodotti di qualità (1.3.3.) le risorse sono state pari a 183,2 milioni di euro, solo l'1,1% del totale nazionale. Se si tiene conto anche di quanto le diverse Regioni hanno messo a disposizione nei rispettivi Psr per la misura 1.3.1. relativa al sostegno all'adeguamento a norme comunitarie – che forse può essere solo parzialmente considerata connessa con le politiche per la qualità – si raggiunge una cifra complessiva delle tre misure pari a 402,3 milioni di euro, solo il 2,4% del totale.

Tuttavia la quota più rilevante di risorse è stata destinata, almeno teoricamente, al sostegno a produzioni di qualità mediante la misura 2.1.4 dei vari Psr, cioè quella destinata ai pagamenti agroambientali, e cioè a biologico e Produzione integrata. In questo caso l'ammontare delle risorse è stato assai più significativo: a livello nazionale e per l'intero periodo considerato la cifra destinata è stata pari a circa 3.710 milioni di euro, cioè ben il 22,3% del totale delle risorse complessive. Peraltro è noto che una parte di queste risorse non conduce ad una vera e propria produzione di prodotti di qualità, ma rischia di rappresentare una semplice integrazione di reddito per taluni produttori (o altri aventi diritto) che semplicemente – dato l'interesse economico rivestito dal contributo percepito – "lasciano" i loro campi in condizioni coerenti con quanto stabilito dai regolamenti del biologico senza però preoccuparsi dell'effettiva produzione e della commercializzazione dei prodotti.

Anche nel 2007-2013 – il nuovo periodo di implementazione degli attuali Psr – sono previste risorse che possono avere effetti indiretti di sostegno delle produzioni agroalimentari di qualità, ma non è facile quantificarne l'entità, in quanto non specifiche per queste produzioni.

3. Gli strumenti per una politica della qualità alimentare

L'assicurazione della qualità tramite adeguate forme di verifica e attestazione della conformità a specifici requisiti, che è richiesta in tutti i settori di attività socio-economica quale presupposto per la fiducia del cliente e del consumatore finale, riveste grande importanza anche nel settore agroalimentare.

In particolare, la qualità igienico-sanitaria (sicurezza alimentare) è garantita dalla legislazione in materia e da un adeguato sistema di controlli. La normativa è oggi caratterizzata dalla presenza di una molteplicità di standard, nel cui ambito i principi Haccp (Hazard analysis and critical control point) rivestono certamente un ruolo di rilievo.

Per contribuire ad una migliore valorizzazione delle produzioni agricole e consentire ai consumatori europei di identificare meglio prodotti agroalimentari con caratteristiche diverse, l'Unione europea ha introdotto, nel tempo, normative diverse per rispondere alle esigenze di tipicità, tradizione e abitudine dei consumatori. Ne sono un esempio le certificazioni dei prodotti biologici, le indicazioni geografiche quali Dop e Igp, la certificazione di Specialità tradizionale garantita (Stg) e, recentemente, pure le indicazioni geografiche applicate al comparto dei vini. L'Ue ha inoltre introdotto norme specifiche, applicabili anche nel campo delle produzioni agroalimentari, relative a sistemi di gestione ambientali.

Tra gli strumenti disponibili per gli operatori, vi sono anche quelli della certificazione volontaria di prodotto o di processo. Tali marchi volontari vengono rilasciati da competenti organismi di certificazione nell'ambito di appositi schemi basati su riferimenti normativi (disciplinari tecnici), elaborati con il consenso delle parti interessate. Nell'ambito della certificazione di prodotto, particolare importanza riveste la cosiddetta certificazione di rintracciabilità di filiera che si configura, di fatto, come certificazione di processo.

A complemento e integrazione delle forme più o meno dirette di assicurazione della qualità (certificazione) dei prodotti agroalimentari appena richiamate, si sono affermate, sia pur in gradi diversi, anche forme indirette di assicurazione, rappresentate dalla certificazione dei sistemi di gestione che pure rivestono considerevole importanza per la produzione agricola e l'industria agro-alimentare in genere, quali, ad esempio, la certificazione di sistema di gestione per la qualità (Sgq) (regolata dalla Norma Iso 9001) e la certificazione dei sistemi di gestione ambientale (Iso 14001).

Infine, un'altra serie di norme internazionali di riferimento per la produzione e il commercio dei prodotti alimentari è quella emanata dal Codex Alimentarius, organismo istituito dalla Fao e dall'Oms e partecipato da oltre 170 Paesi e dall'Ue, con l'obiettivo di facilitare gli scambi internazionali e garantire ai consumatori un prodotto sano, correttamente presentato ed etichettato.

Le norme Codex, pur non essendo obbligatorie, vincolano i Paesi aderenti: per questo, negli ultimi anni l'emanazione di standard spesso basati su livelli mediamente più bassi rispetto a quelli esistenti a livello comunitario per favorire il commercio internazionale ha creato notevoli problemi di interrelazione tra i diversi sistemi produttivi delle varie regioni del mondo, per esempio sulle norme di commercializzazione degli ortofrutticoli.

Nei sottoparagrafi che seguono si presentano gli elementi essenziali dei principali strumenti disponibili per identificare e valorizzare diversi aspetti che contribuiscono a determinare la percezione di qualità dei prodotti agroalimentari da parte dei consumatori finali.

3.1 Le norme per la sicurezza sanitaria e la rintracciabilità

Anche se la sicurezza sanitaria degli alimenti, come già anticipato, non è propriamente un elemento che contribuisca a determinare la qualità del prodotto alimentare (si tratta piuttosto di un prerequisito necessario), è pur sempre utile descrivere i principali elementi che concorrono ad assicurare e a comunicare ai consumatori quanto viene fatto dalle diverse componenti del sistema agroalimentare a questo fine. Basta ricordare l'impatto generato sull'opinione pubblica dai noti "casi" nel campo della sicurezza alimentare, che hanno dimostrato – se ve ne fosse stato bisogno – come il primo requisito per le imprese agroalimentari sia la necessità di fornire una garanzia adeguata circa l'assenza di possibili effetti negativi sulla salute dei processi di produzione e dei prodotti finiti.

Una tappa fondamentale nello sviluppo di un nuovo approccio e di nuovi specifici strumenti in questa direzione da parte dell'Ue è stata la pubblicazione del Regolamento 178/02, il cosiddetto *Libro bianco sulla sicurezza alimentare*. Con questo regolamento, in particolare, si sono stabiliti i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, si è decisa la nascita dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (Efsa) con sede a Parma, e sono state fissate diverse procedure nel campo della sicurezza alimentare.

Successivamente, con i regolamenti n.852, 853 e 854 del 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari, di quelli di origine animale e dei controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano, è stato introdotto il cosiddetto "pacchetto igiene", con l'obiettivo di promuovere una politica unitaria e trasparente in materia di igiene, applicabile a tutte le derrate alimentari e tutti gli operatori di tale settore, in modo da creare strumenti efficaci per la gestione della sicurezza alimentare e di eventuali crisi future. Il pacchetto, tra l'altro, introduce i principi Haccp (analisi dei pericoli e punti critici per il loro controllo) in tutto il settore alimentare, ad eccezione delle aziende agricole e zootecniche.

Infine uno dei temi assolutamente più innovativi e interessanti, introdotto proprio con lo stesso regolamento, è stato quello della rintracciabilità dei prodotti agroalimentari e cioè della possibilità di ricostruire il percorso degli alimenti dai campi alla tavola (e viceversa). L'introduzione di un sistema di rintracciabilità documentato ha contribuito a responsabilizzare fortemente tutte le imprese dell'intera filiera produttiva al rispetto di norme a tutela delle caratteristiche dei prodotti.

3.2 Le indicazioni geografiche

A partire dal 1992 l'Unione europea ha introdotto un sistema di tutela delle indicazioni geografiche che rappresenta un elemento fondamentale del modello europeo d'agricoltura; questo ha consentito lo sviluppo economico e sociale di molte aree rurali e talvolta anche la salvaguardia dell'ambiente e dei paesaggi (Canali, 2002, Arfini *et al.*, 2010). Quattordici anni dopo, il nuovo Regolamento 510/06[1] ha sostituito il Regolamento 2081/92 istitutivo della Denominazione di origine protetta (Dop) e dell'Indicazione geografica protetta (Igp), le due modalità che – fin dal 1992 – hanno permesso di avviare l'adozione di questi sistemi di protezione e di valorizzazione di prodotti alimentari.

Le due denominazioni si differenziano soprattutto per un aspetto: mentre nel caso delle Dop tutta la fase produttiva del prodotto che si avvale della tutela della denominazione – dalla produzione della materia prima agricola alla sua trasformazione, fino alla sua eventuale stagionatura – deve avvenire nell'ambito di un territorio ben definito, nel caso della Igp il le-

1 Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 31 marzo 2006.

game con il territorio riguarda una o più fasi del processo produttivo, ma non necessariamente tutte[2]. In altri termini, nel caso delle Igp si può avere, legittimamente, che la materia prima sia legata ad un particolare territorio, ma non la sua eventuale lavorazione o trasformazione nel caso siano le caratteristiche della materia prima agricola a caratterizzare il prodotto. Può pure essere che la fase caratterizzante del prodotto finale tutelato sia quella di trasformazione e/o stagionatura: in questo caso potrà essere legittimamente la materia prima agricola, produzione vegetale o animale che sia, a provenire da qualsiasi territorio senza nessun particolare legame con esso. Il criterio comune, quindi, è la presenza di una forte caratterizzazione di un prodotto legata all'origine in una particolare regione, luogo o paese. Esistono poi alcune sfumature nella definizione delle ragioni che legano prodotto a territorio: parlando di prodotto Dop si dice «la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico, inclusi i fattori naturali e umani». Parlando di Igp il regolamento richiede, per il prodotto, che «una determinata qualità, la reputazione o altre caratteristiche possono essere attribuite a tale origine geografica».

Da notare che dopo la revisione del regolamento, nel 2006, è ora possibile anche registrare e proteggere, sia con Dop che con Igp, pure un prodotto originario di un territorio particolare di un Paese terzo rispetto all'Ue (anche se, ovviamente, la protezione è applicabile solo all'interno dell'Unione, data l'attuale mancato riconoscimento delle Dop e Igp a livello di Wto). Questa misura mette così tutti i produttori del mondo nelle stesse condizioni, almeno rispetto al mercato europeo, e non può essere ritenuta discriminatoria. È anche abbastanza evidente che il mercato europeo può essere considerato di particolare interesse per i produttori di altri Paesi, e che in questo modo l'Unione europea consente ad altri Stati di sperimentare la validità di questo suo peculiare approccio al tema delle indicazioni di origine e di valorizzazione della qualità alimentare.

Se nel caso della Dop il legame "totale" del processo produttivo con il territorio non lascia spazio a dubbi, nel caso delle Igp i consumatori potrebbero essere indotti in errore, pensando che l'indicazione comporti un legame territoriale sia per la materia prima che per l'attività di trasformazione successiva quando invece così non è. Ciò ovviamente modifica anche le possibili ricadute sul settore agricolo: nel caso di una Igp che preveda un legame con il territorio solo per la fase di trasformazione, l'agricoltura del territorio, ma addirittura anche quella nazionale o europea nell'insieme, potrebbero non avere nessun particolar beneficio. Tali benefici, invece, potrebbero restare per i consumatori, posto che siano bene informati e possano quindi fare acquisti consapevoli.

3.3 Le specialità tradizionali

Il Regolamento n.509 del 20 marzo 2006, che ha sostituito il precedente n.2082 del 1992, definisce a livello europeo le "Specialità tradizionali garantite". Con questo termine si identifica un prodotto alimentare che può essere ottenuto in qualsiasi parte dell'Unione europea, senza vincolo di origine della materia prima agricola né di localizzazione delle attività di trasformazione, ma nel rispetto di una ben precisa e definita modalità produttiva che si concretizza, alternativamente o congiuntamente, per l'utilizzo di una materia prima tradizionale, per una composizione tradizionale, per un metodo di produzione e/o trasformazione tradiziona-

2 Nel primo caso il testo del regolamento (art.2 del Regolamento 510/2006) parlando del prodotto protetto da Dop afferma «la cui produzione, trasformazione e elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata». Nel caso della Igp, invece, nel regolamento si afferma, riferendosi al prodotto protetto: «la cui produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata».

le (art.4 del Regolamento 509/06). Per dimostrare che un prodotto è "tradizionale", è necessario provare che esso sia stato in uso sul mercato comunitario per almeno 25 anni (convenzionalmente un passaggio generazionale). Per tutelare questi prodotti l'Unione europea ha creato un meccanismo di registrazione; è inteso che chiunque, in qualsiasi parte del territorio dell'Ue, produca una data specialità nel rispetto del disciplinare che viene approvato al momento della registrazione, può utilizzare il nome registrato.

È importante considerare che la Stg può essere registrata "con" o "senza" la riserva del nome (art.13). Nel primo caso, il nome del prodotto per il quale si ottiene la registrazione non può più essere utilizzato nell'etichettatura di prodotti agricoli o alimentari analoghi che non corrispondano al disciplinare, anche se non è accompagnato dalla indicazione "Stg" o "Specialità tradizionale garantita" o dal relativo simbolo comunitario. Invece, nel caso di registrazione senza riserva del nome, ai produttori sono consentite due diverse modalità di uso e comunicazione del nome del prodotto: qualora si rispetti il disciplinare depositato, si può legittimamente usare il termine registrato aggiungendo il riferimento alla norma europea di tutela (Stg, o Specialità tradizionale garantita, o il logo); tuttavia è possibile utilizzare il nome anche se non si rispetta il disciplinare, purché non si faccia esplicito riferimento alla norma comunitaria di protezione.

Risulta del tutto evidente come questo strumento sia molto meno rilevante per i produttori agricoli e per quelli dell'alimentare, dato che può forse servire solo a comunicare il rispetto di un disciplinare che tuttavia può essere seguito con la stessa facilità da tutti i produttori dell'Unione europea. In questo caso, quindi, gli impatti sulla produzione agricola sono praticamente nulli.

In Italia sono solo due i prodotti che ha ottenuto questo tipo di registrazione: la mozzarella e la pizza napoletana. Rispetto al primo, posto che il termine "mozzarella" ormai non poteva più essere utilizzato da solo per identificare un prodotto Dop o Igp data la sua ampia diffusione a livello internazionale, si è preferito tutelare almeno l'uso del nome riservandolo al formaggio ottenuto secondo un dato disciplinare per distinguerlo dalla numerosissima schiera di prodotti di imitazione (a pasta filata o meno). Ovviamente, data la natura della "tutela", questa denominazione può essere utilizzata per qualsiasi prodotto ottenuto con qualsiasi materia prima all'interno dell'Ue, purché nel rispetto delle norme tecniche depositate e approvate. Per entrambi i prodotti ricordati, non vi è riserva del nome: per questa ragione potremo trovare ancora in commercio, in tutta Europa, sia "mozzarella" che "mozzarella Stg" come pure potremo avere sia "pizza napoletana" che "pizza napoletana Stg" e solo nella seconda modalità vi sarà l'impegno da parte dei produttori a rispettare i disciplinari di produzione depositati. Ovviamente perché uno strumento di questo tipo abbia una qualche possibilità di impiego efficace, sarebbe necessaria – ma probabilmente non sufficiente – una forte ed efficace attività di comunicazione istituzionale ai consumatori, che fino ad oggi non è mai stata realizzata.

3.4 L'indicazione dell'origine della materia prima

Una delle possibilità di valorizzazione delle produzioni agricole – almeno dal punto di vista teorico – può essere rappresentata anche dall'identificazione del Paese d'origine delle produzioni stesse o della materia prima agricola impiegata in prodotti alimentari trasformati; è tuttavia necessario sottolineare che affinché questo strumento raggiunga i desiderati risultati concreti e positivi per gli agricoltori, devono essere soddisfatte diverse condizioni. Per una discussione di questi aspetti si rimanda al paragrafo successivo, dove sono illustrate e

commentate le principali opzioni oggetto di valutazione nell'ambito del dibattito per la definizione di una politica europea della qualità alimentare.

In questa sede ci si limita a notare che, fino ad oggi, le istituzioni dell'Unione europea sono state particolarmente refrattarie, se non contrarie, all'adozione di una possibile indicazione obbligatoria del Paese (europeo) di origine della materia prima agricola. Le ragioni addotte sono state, da un lato, la necessità di evitare forme di distorsione della concorrenza e, dall'altro, l'impossibilità di accettare l'idea, talvolta adombrata, che una diversa origine potesse significare anche un diverso grado di sicurezza alimentare.

Tuttavia un altro elemento di difficoltà, a proposito di questo argomento, è quello della definizione dell'origine della materia prima come elemento distinto rispetto all'origine intesa come sede del processo di trasformazione industriale (si pensi ad esempio all'olio d'oliva). In questo caso, le discussioni sulla normativa risentono più delle differenze di interessi tra produttori agricoli e trasformatori dell'industria alimentare che di contrasti di natura teorica o istituzionale.

3.5 Il biologico

L'agricoltura biologica è un sistema di produzione che permette di ottenere prodotti con un utilizzo limitato di sostanze chimiche, specie per la lotta a parassiti e patogeni. Le imprese che svolgono attività di produzione, preparazione, commercializzazione e importazione dei prodotti agricoli biologici devono osservare le disposizioni del Regolamento Ce 834/07 (che riunisce e supera i Regolamenti 2092/91 e 1804/99 e le loro integrazioni e modifiche successive) e sottoporsi ad un sistema di controllo da parte di organismi riconosciuti dagli Stati membri.

Nel caso delle produzioni biologiche si può ritenere che l'evoluzione normativa sia stata ragionevolmente chiara e anche grazie a questo i consumatori europei utilizzano il marchio europeo in modo relativamente informato. Tuttavia vi sono ancora alcuni temi aperti con riferimento, in particolare, al sistema del biologico: la soglia di presenza accidentale di Ogm nella misura dello 0,9% del totale, come negli altri prodotti; il forte sviluppo di una presunta produzione biologica determinata solo dalla caccia ai contributi comunitari; il problema delle efficacia dei controlli, almeno nel nostro Paese.

La certificazione del biologico come forse nessun altra certificazione, non è mai, di per sé, condizione sufficiente per ottenere gli sperati successi commerciali: la capacità di essere presenti con continuità e successo sui mercati, e specie su quelli esteri è sempre più una necessità anche per i produttori di biologico. In un contesto di innegabile difficoltà economica, i prodotti a prezzo più elevato, e i biologici tra questi, sono inevitabilmente destinati a essere penalizzati. Ma con ogni probabilità non è cambiata la struttura delle preferenze: si tratta solo di un aggiustamento delle decisioni di spesa in presenza di un più stringente vincolo di bilancio. Se è così, quindi, non ci sono motivi strutturali di preoccupazione; ma diventa comunque necessario apportare tutti gli aggiustamenti possibili alle modalità di commercializzazione per cercare di recuperare una maggiore efficienza distributiva. In questo senso, quindi, anche le strategie di commercializzazione basate sulla cosiddetta "filiera corta" possono essere importanti e utili, proprio in questa particolare fase del ciclo economico.

D'altro canto, sono ancora troppo pochi e probabilmente anche troppo piccoli i "marchi" d'impresa (o di organizzazione di produttori) conosciuti almeno a livello nazionale, e sono relativamente poche anche le imprese in grado di interagire con successo e continuità con la grande distribuzione e la distribuzione organizzata. L'eccessiva frammentazione dell'offerta

che caratterizza in generale l'agricoltura italiana, infatti, interessa a maggior ragione anche il settore del biologico e questo, oltre a non facilitare le relazioni con la Gdo, non permette di raggiungere soglie dimensionali tali da consentire una sufficiente efficienza produttiva e commerciale.

Se è vero, infatti, che il biologico, anche grazie ai prezzi che riesce mediamente ad ottenere, può rappresentare un'interessante opportunità per imprese di piccole dimensioni e relativamente meno favorite dal contesto pedoclimatico, è anche vero che il mercato non è in grado comunque di pagare "qualsiasi prezzo" e quindi di coprire qualsiasi costo di produzione: l'efficienza, sia pure declinata in un contesto diverso di sostenibilità rispetto alla produzione tradizionale, resta sempre una necessità.

Questa considerazione si unisce a un'altra delle citate preoccupazioni del settore: l'evoluzione della superficie destinata a biologico in Italia che nel tempo tende a subire anche significative oscillazioni. Questo fenomeno, tuttavia, deve essere letto con attenzione; non si può nascondere, infatti, che una parte non trascurabile di imprese abbia fatto la scelta "bio" – specie in passato e per certe particolari tipologie produttive – solo per beneficiare dei pagamenti agroambientali. Che venga meno, quindi, questa componente speculativa, non è un male. Per questa ragione, sarebbe particolarmente utile introdurre meccanismi per evitare che risorse pubbliche importanti, quelle destinate al sostegno di queste produzioni nei Psr, siano destinate ad imprenditori opportunisti che operano nel comparto, introducendo elementi di valutazione anche in sede di ammissione al finanziamento, in modo da distinguere tra imprese che fanno "vero" biologico (cioè producono e vendono prodotti bio) da quelle che in realtà non raccolgono nemmeno i prodotti da commercializzare.

3.6 Produzione integrata

Negli ultimi anni si è andata progressivamente diffondendo l'adozione di disciplinari di Produzione integrata, in particolare nel comparto ortofrutticolo. Come è noto, si tratta di una modalità di produzione che mira a razionalizzare l'impiego di agrofarmaci, ad utilizzare mezzi di difesa delle colture alternativi quanto possibile, e a gestire i terreni con attenzione alla conservazione delle fertilità e alla riduzione degli altri possibili impatti negativi sull'ambiente. Si tratta di una evoluzione del concetto "storico" di lotta integrata.

A partire dalla riforma della Pac del 1992, è cioè dall'introduzione del Regolamento 2078 che ha permesso di riconoscere un pagamento agroambientale agli agricoltori che sceglievano di ridurre l'utilizzo di fattori di produzione, questo approccio ha visto una diffusione crescente, anche se con velocità e intensità molto diverse da regione a regione, e da prodotto a prodotto. Sono state le singole regioni, infatti, ad introdurre inizialmente i disciplinari di Produzione integrata, anche al fine di dotarsi di uno strumento per la gestione degli aiuti, poi mantenuti nell'ambito delle misure per lo sviluppo rurale, da Agenda 2000 in poi.

Dai disciplinari regionali hanno successivamente preso spunto anche molte catene della grande distribuzione per sviluppare i "propri" disciplinari, utilizzati per tentare una differenziazione di prodotto mediante l'uso del proprio marchio (quello della Gdo, la grande distribuzione e la distribuzione organizzata). Proprio nell'ortofrutta questo approccio ha trovato una grande applicazione, anche per il fatto che in questo caso, salvo pochissime eccezioni, non ci sono grandi marchi e le possibilità di differenziare i prodotti sono maggiori, almeno teoricamente.

Questo processo ha certamente ottenuto diversi risultati, anche molto positivi, ma evidenzia ormai da tempo alcuni limiti importanti che è quanto mai necessario superare. Tra questi, si deve sottolineare la crescita professionale degli agricoltori: stimolati da disciplinari

esigenti e sostenuti in taluni casi da servizi di assistenza tecnica efficienti, hanno migliorato le capacità di gestione di tecniche sempre più mirate di difesa delle colture. Da ciò è derivata anche una razionalizzazione dell'impiego di agrofarmaci, con conseguente riduzione degli effetti negativi sull'ambiente. Dal punto di vista economico, inoltre, una più attenta valutazione delle tecniche produttive ha anche contribuito, almeno in diversi casi, ad una riduzione dei costi di produzione (grazie ai minori impieghi di agrofarmaci) e ad un miglioramento delle produzioni, per quantità e qualità.

Tuttavia tale modalità ha ormai evidenziato una serie di elementi critici e di forti debolezze. Anzitutto la definizione di diversi disciplinari ha creato confusione e aumento dei costi per la componente agricola del sistema produttivo, ma anche una sostanziale impossibilità di promuovere adeguatamente tali prodotti sul mercato presso i consumatori. Solo la Gdo ha sviluppato, grazie alla diffusione dei "suoi" disciplinari, modalità di comunicazione dei prodotti ortofrutticoli a marchio proprio, ma andando incontro, spesso, ad un aumento dei costi sia di transazione che di controllo che ha più che controbilanciato i presunti benefici.

Oramai si avverte sempre più chiaramente la grave carenza determinata, in questo caso, dalla assenza di norme europee univoche e uniformi che possano consentire lo sviluppo e la valorizzazione, anche mediante un apposito marchio, degli effetti positivi che questa tecnica a basso impatto ambientale può determinare.

3.7 Le certificazioni volontarie

Le aziende agroalimentari hanno diverse possibilità tra le quali scegliere con riferimento alla qualità dei prodotti ed alla loro garanzia.

Una prima linea direttrice è la ricerca di quello che dovrebbe essere considerato l'obiettivo primario, ossia la creazione di sistemi-qualità di filiera. Altro strumento può essere quello della certificazione di prodotto che punta piuttosto sulla conformità a disciplinari produttivi concordati tra tutti gli attori della filiera interessata, ma senza trascurare anche lo sviluppo della certificazione di prodotti freschi o, comunque, di provenienza esclusiva dall'azienda agricola. La certificazione di qualità, infine, si rivolge all'esterno dell'impresa per testimoniare a terzi le caratteristiche del prodotto, o dei processi adottati per ottenerlo, o dei sistemi produttivi.

In tutti questi casi il compito di certificare spetta a organismi terzi, indipendenti e qualificati (a seconda dell'ambito), che verificano ed attestano la conformità del prodotto e/o del sistema di gestione, ai requisiti specificati in appositi documenti di riferimento. Le principali caratteristiche della certificazione volontaria, di prodotto o di sistema, sono:

- *trasparenza*, cioè la visibilità dall'esterno delle procedure, dei criteri seguiti, dei rapporti esistenti fra i diversi operatori interessati, in modo che chiunque voglia possa esprimere un giudizio sulla capacità del sistema di fornire le garanzie richieste;
- *credibilità*, cioè l'acquisizione e il mantenimento nel tempo della fiducia dei destinatari delle certificazioni (principalmente i clienti nel caso della certificazione di sistema, soprattutto i consumatori nel caso della certificazione di prodotto) nella correttezza nell'applicazione delle procedure di controllo, nella efficacia delle stesse e nella lealtà di tutti gli operatori interessati rispetto alle promesse fatte.

3.8 Le certificazioni ambientali

Un altro punto di riferimento è la necessità di dimostrare la conformità del proprio processo produttivo ad una corretta gestione ambientale, sia a livello di attività agricola che, soprattutto, di industria alimentare.

La scelta di optare per l'introduzione di un Sistema di gestione ambientale, integrato o meno con il Sistema qualità, dipende dalla situazione aziendale, senza dimenticare che nelle imprese agricole la qualità dei processi produttivi e la tutela dell'ambiente molto spesso coincidono e, quindi, potrebbe risultare particolarmente conveniente puntare sull'adozione di Sistemi integrati.

Una necessità nuova potrebbe sorgere per la "garanzia sociale", se si volesse dimostrare il non utilizzo di forza lavoro minorile, oppure la garanzia del benessere degli animali o, infine, altre garanzie riferite a nuove esigenze di un consumo sempre più volubile.

In questo ambito, quindi, si può ricorrere alla adozione di certificazioni tipo Emas, definite dall'Unione europea, o tipo Iso 14001. La norma standard Iso 14001 (Environmental management systems) è il punto forte di tutto il sistema delle Iso 14000 e si applica ad un'organizzazione – cioè un'azienda, una società, un'impresa o un'istituzione o una loro parte o combinazione – avente o meno specifica personalità giuridica, pubblica o privata, provvista di proprie strutture funzionali e amministrative.

A livello comunitario l'esigenza di nuovi strumenti ha contribuito a far nascere il Regolamento 1836/93 sull'adesione volontaria delle imprese ad un sistema comunitario di ecogestione ed ecoaudit: Emas (Eco-management and audit scheme) la cui normativa, riconosciuta a livello europeo, diventa un importante punto di riferimento. Nel regolamento, non solo sono fissati i criteri base per la predisposizione di un efficiente sistema di gestione e *audit* ambientale, ma sono anche presenti i principali passaggi operativi che l'azienda deve predisporre e realizzare.

Il sistema proposto, finalizzato al costante miglioramento delle prestazioni ambientali delle attività produttive, prevede i seguenti passi fondamentali:

- approfondita *analisi ambientale iniziale* del sito produttivo;
- introduzione e *attuazione,* da parte delle imprese, di *politiche, obiettivi, programmi* e di un *sistema di gestione dell'ambiente;*
- *valutazione sistematica*, obiettiva e periodica delle prestazioni ambientali dell'impresa;
- redazione di una *dichiarazione ambientale* per *l'informazione del pubblico;*
- *convalida* della dichiarazione ambientale, previo accertamento dell'attendibilità dei dati riportati da parte di un verificatore accreditato;
- *registrazione* del sito.

Un nuovo regolamento, il n.761 del 19 marzo 2001 è venuto ad integrare e completare il precedente sulla certificazione Emas (il cosiddetto Emas 2).

Alcune novità introdotte dal nuovo regolamento riguardano:

1. la partecipazione all'Emas aperta a qualsiasi organizzazione (non solo industriale);
2. il riconoscimento ufficialmente di Iso 14001 come norma di riferimento del sistema di gestione ambientale anche per l'Emas;
3. la possibilità per le organizzazioni partecipanti all'Emas in possesso di una valida registrazione di utilizzare il logo Emas nella dichiarazione ambientale, nei documenti e nella pubblicità dell'organizzazione stessa.

Pertanto, per partecipare all'Emas le imprese devono possedere due requisiti fondamentali: conformità legislativa dimostrata (rispetto dei limiti imposti dalla legge) e trasparenza.

È spontaneo pensare che la tutela dell'ambiente non possa che comportare dei costi per l'impresa, ma in realtà i vantaggi economici sono stati spesso maggiori dei costi. In diversi casi l'adozione di queste certificazioni sembra avere permesso, almeno alle imprese che per prime si sono certificate, non soltanto di soddisfare richieste specifiche di clienti importanti, ma

anche di migliorare l'immagine esterna dell'azienda, di ridurre i rischi e di avere risparmi economici rilevanti.

3.9 Le certificazioni etiche

Nei Paesi più ricchi, specie quando non si attraversa una fase importante di recessione economica, al momento dell'acquisto il consumatore di prodotti alimentari tende sempre più a valutare i prodotti anche in base a criteri più ampi e globali rispetto a quelli tradizionali: tra i fattori sempre più determinanti, infatti, ci sono anche scelte che implicano aspetti etici, o altri atteggiamenti che spesso sconfinano nell'ambito politico e morale.

Risulta quindi sempre più importante l'impegno esplicito e concreto di un'azienda rispetto a taluni particolari valori. Uno degli strumenti più indicati per dare visibilità alle domande e alla necessità di informazione e trasparenza del proprio pubblico di riferimento, è il Bilancio sociale, cioè «l'utilizzo di un modello di rendicontazione sulle quantità e sulle qualità di relazione tra l'impresa ed i gruppi di riferimento rappresentativi dell'intera collettività, mirante a delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte fatte» (www.bilanciosociale.it).

Il Bilancio sociale rappresenta quindi uno strumento finalizzato ad evidenziare il ruolo di un soggetto agli occhi della comunità di riferimento, in particolare le implicazioni delle proprie attività rispetto alle dimensioni ecologica ed ambientale, nonché il legame con il territorio; è un'occasione per affermare il concetto di impresa come "buon cittadino", cioè un soggetto economico che perseguendo il proprio interesse contribuisce anche a migliorare la qualità della vita dei membri della società in cui è inserito.

Il Codice etico è l'altra faccia del Bilancio sociale: da un lato la missione aziendale più in generale è volta al controllo delle politiche d'impresa (il Bilancio sociale), dall'altro si preoccupa anche dei comportamenti individuali (il Codice etico). Questo può definirsi come una carta dei diritti e doveri morali che definisce la responsabilità etico-sociale di ogni partecipante all'organizzazione imprenditoriale. È anche un mezzo abbastanza efficace a disposizione delle imprese per prevenire comportamenti irresponsabili o illeciti da parte di chi opera in nome e per conto dell'azienda, perché introduce una definizione chiara ed esplicita delle responsabilità etiche e sociali dei propri dirigenti, quadri, dipendenti e spesso anche fornitori verso i diversi gruppi di *stakeholder*.

L'impegno etico e sociale di un'impresa oltre ad essere testimoniato dal proprio Codice etico e/o Bilancio sociale, può anche essere certificato con riferimento ad una norma di riferimento internazionale denominata SA 8000.

Questo nuovo standard internazionale di certificazione riguarda, in particolare:

- il rispetto dei diritti umani,
- il rispetto dei diritti dei lavoratori,
- la tutela contro lo sfruttamento dei minori,
- le garanzie di sicurezza e salubrità sul posto di lavoro.

È proprio con riferimento a questo tipo di certificazione che talune imprese alimentari si sono mosse negli ultimi anni, soprattutto quando le materie prime provengono da Paesi e contesti per i quali si può ragionevolmente temere che proprio i diritti di cui sopra non siano rispettati.

In questo contesto si inseriscono anche tutte le valutazioni svolte, in misura crescente anche nell'ambito agroalimentare, nell'ottica della Corporate social responsibility (Csr), che

ovviamente include anche un numero crescente di aspetti connessi con la sostenibilità ambientale delle attività e delle scelte aziendali complessivamente intese e valutate.

3.10 Le indicazioni nutrizionali e sulla salute

Nel dicembre 2006 è stato approvato un regolamento (Regolamento 1924/06) dell'Unione europea relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute utilizzabili sui prodotti alimentari.

I prodotti alimentari che riportano sull'etichetta indicazioni nutrizionali o sugli effetti sulla salute sono sempre più diffusi a livello globale e sul mercato europeo. Le indicazioni nutrizionali indicano o suggeriscono che un determinato alimento, grazie a talune sue caratteristiche (ad esempio "povero di grassi" o "ricco di fibre"), abbia proprietà nutrizionali benefiche per i consumatori. Un'indicazione sulla salute, invece, afferma che un prodotto alimentare può contribuire a rafforzare le difese naturali dell'organismo o a migliorare le capacità di apprendimento.

Data l'assoluta rilevanza e delicatezza di queste affermazioni, si è reso necessario definire un meccanismo tale da verificare e poi garantire che tali indicazioni siano chiare e sostenute da prove scientifiche adeguate, quindi in grado di giustificare le affermazioni fatte o lasciate trasparire nella comunicazione pubblicitaria o sulle etichette.

L'Autorità europea sulla sicurezza alimentare (Efsa) ha in compito di verificare tali affermazioni che, a questo fine, devono essere comunicate per tempo e approvate da questa autorità prima di poter essere utilizzate. In ultima analisi, tuttavia, sono la Commissione europea e gli Stati membri a decidere se consentirne o meno l'uso.

Con riferimento alle indicazioni nutrizionali, il regolamento stabilisce che si possano utilizzare solo quelle predefinite e prefissate riportate anche nell'allegato del regolamento stesso. Ovviamente è prevista e regolata una procedura per modificare l'allegato, sia per aggiungere nuove indicazioni che per modificarne o toglierne altre; in tutti i casi la Commissione deve sentire il parere dell'Efsa.

A maggior ragione, per le indicazioni sulla salute è prevista una specifica e dettagliata procedura (artt. 13-15) per valutare se una indicazione può essere autorizzata o meno. In tutti i casi le indicazioni devono essere basate su prove scientifiche generalmente accettate e devono essere comunicate in modo da essere «ben comprese dal consumatore medio».

Queste indicazioni hanno già ora – e sono probabilmente destinate ad assumere ancor più in futuro – un'importanza fortissima nella valutazione della qualità degli alimenti. È pure abbastanza evidente che le imprese industriali, e specie quelle di maggiori dimensioni, sono i soggetti che più facilmente possono avvalersi di questi strumenti, soprattutto per la loro maggiore capacità di ricerca e sviluppo di nuovi prodotti e di innovazione. A questo proposito va notato che il regolamento stabilisce anche che l'Autorità (Efsa) predisponga strumenti idonei per supportare le piccole e medie imprese (Pmi) nell'utilizzo di questi strumenti.

Non è escluso, tuttavia, che anche nel caso di prodotti con indicazione di origine, ad esempio, o con un ruolo importante e visibile della materia prima agricola, vi possano essere interessanti applicazioni di queste norme sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute. È certamente utile, se non necessario, che i consorzi di tutela o le reti di Pmi si attrezzino quanto prima per cogliere anche queste opportunità.

4. Una valutazione delle opzioni politiche

In questo paragrafo sono illustrate le opzioni attualmente in discussione sui principali punti della politica Ue per la qualità agroalimentare, e si tenta una valutazione dei possibili effetti sull'agricoltura, nazionale ed europea, oltre che sui consumatori.

Il *Green paper*[3] è diviso in tre parti: la prima è relativa ai requisiti minimi e agli standard commerciali comuni nell'Ue, la seconda è incentrata sui sei regimi di qualità dell'Ue (i tre regimi relativi alle indicazioni geografiche, le specialità tradizionali garantite, il biologico e i prodotti delle regioni ultraperiferiche), mentre l'ultima parte è relativa ai regimi di certificazione nazionali, regionali e privati. Ovviamente questi temi non hanno tutti la stessa importanza e rilevanza, sia per i possibili effetti sull'agricoltura e sui consumatori che nelle valutazioni degli *stakeholder*.

Nel corso dei diversi passaggi istituzionali previsti dalla ampia consultazione con gli *stakholder* europei, la parte terza relativa alle certificazioni nazionali, regionali e private si è sostanzialmente svuotata a favore di un unico tema rilevante che resta quello della identificazione e regolazione dell'uso di termini riservati. Nei paragrafi che seguono, quindi, ci si è soffermati soprattutto sull'analisi dei temi più rilevanti sia in sede di discussione che per le possibili ripercussioni economiche e sociali. In particolare l'analisi è svolta seguendo il percorso e le problematiche emerse nel documento di lavoro dei Servizi della Commissione (Sec(2009) 671) del 28/05/2009 e in ulteriori documenti di lavoro dei servizi della Commissione del maggio 2010 relativi soprattutto alle indicazioni geografiche e alle Stg.

4.1 Le opzioni relative a Dop e Igp

Le indicazioni geografiche rappresentano certamente uno dei temi in assoluto più importanti di tutta la politica della qualità alimentare dell'Ue, anche per l'approccio originale sviluppato negli anni. E proprio questa originalità, che talvolta sembra non ancora colta e valorizzata adeguatamente a tutti i livelli istituzionali, è in qualche modo al centro della discussione.

Rispetto ad una serie di ipotesi di lavoro iniziali (opzioni analizzate nella valutazione di impatto delle proposte) sono già state scartate quelle per certi aspetti più estreme (e forse pericolose per il futuro di questi prodotti) quali, ad esempio: la proposta di limitare l'intervento legislativo comunitario ad una direttiva lasciando poi ai singoli Stati membri di individuare e tutelare le indicazioni geografiche, un'opzione che prevedeva una autoregolamentazione delle parti economiche e sociali, o ancora la "semplice" abrogazione delle norme esistenti.

Le tre opzioni principali che sono state poi ulteriormente analizzate fanno comunque riferimento ad approcci ancora molto diversi e per certi aspetti divergenti:

1. semplificazione dei regimi Dop/Igp attuali e snellimento delle procedure esistenti;
2. abolizione dell'attuale sistema Dop/Igp a livello Ue e applicazione del sistema dei marchi commerciali;
3. chiarimento della normativa attuale Dop/Igp.

All'interno della prima opzione, inoltre, sono state ipotizzate tre varianti, o sotto-opzioni particolarmente importanti: *a)* la fusione delle Dop con le Igp con un allineamento, di fatto, verso le seconde e con l'eliminazione delle prime; *b)* la creazione di un unico strumento per la registrazione di vini, bevande alcoliche e prodotti agroalimentari (i tre diversi regimi di In-

3 "Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità", Com (2008) 641.

dicazioni geografiche oggi in vigore nell'Ue); *c)* l'autorizzazione di un livello nazionale di protezione, con tutela solo nazionale, nel caso di volume e valore della produzione relativamente limitati.

Tra le diverse possibilità appena ricordate, tuttavia, l'attenzione sembra ormai concentrata su due percorsi principali: quello del chiarimento della attuale normativa, in un'ottica di sostanziale continuità (opzione 3) e quello di un possibile percorso di unificazione dei tre diversi regimi per Ig in un sistema più omogeneo.

Negli ultimi documenti di lavoro del maggio 2010, le opzioni ancora considerate sono state parzialmente modificate: resta la possibilità di un semplice mantenimento del sistema attuale con qualche miglioramento, e resta anche oggetto di ulteriori valutazioni l'ipotesi di un sistema unificato per le Ig, con una possibilità anche solo di ridurre tale approccio alla semplice creazione di un unico registro per le diverse Ig; è formalmente ancora oggetto di valutazione anche l'ipotesi di unificazione di Dop e Igp, come pure l'introduzione di un registro nazionale.

Nonostante sia apparentemente passata in secondo piano l'ipotesi di una semplificazione che potesse portare all'eliminazione delle Dop, su questo punto vale la pena di sviluppare qualche considerazione. Non v'è dubbio che questa scelta eliminerebbe proprio l'elemento più importante e per certi aspetti innovativo della politica della qualità alimentare europea, con ricadute particolarmente gravi. L'identità stessa del sistema di Ig europeo, infatti, risiede propriamente nel sistema delle Dop, e questi sono i prodotti che presentano le maggiori ricadute in termini di generazione di benessere, sia sul sistema produttivo, in particolare quello agricolo ed agroalimentare, che sui consumatori. È solo con le Dop, infatti, che il legame tra materia prima agricola e prodotto finale è assicurato necessariamente, mentre anche nel caso delle Igp, come detto nel paragrafo precedente, può non essere per nulla rilevante.

Dal punto di vista dei consumatori, inoltre, si perderebbe la possibilità di distinguere i prodotti Dop dalle imitazioni che utilizzano materie prime diverse, con conseguenti cali della qualità dei prodotti posti in commercio e con una diminuzione della varietà di prodotti disponibili, con un grave danno in termini di perdita di benessere economico.

In questi ultimi mesi sembra emergere da parte della Commissione e delle diverse rappresentanze un orientamento sulle eventuali modifiche al sistema di Dop e Igp volto ad un ulteriore approfondimento di questi strumenti piuttosto che ad un loro cambiamento (o stravolgimento), eventualmente con la possibilità di introdurre parziali modificazioni migliorative che però restano in parte ancora vaghe e da definire. Un'area specifica di miglioramento sembra essere quella che vorrebbe tendere ad una maggiore omogeneità tra gli strumenti normativi previsti per i vini, le altre bevande alcoliche e i prodotti agricoli ed alimentari (i tre diversi regimi delle Ig attualmente in vigore).

Anche questo approccio, tuttavia, presenta rischi non trascurabili. Anzitutto è necessario ricordare che, quando si modificano sistemi di qualità in vigore da diversi anni (formalmente 18 per le Dop/Igp), si corrono rischi importanti a causa della confusione che tali cambiamenti possono generare presso i consumatori, prima ancora che per gli effetti possibili sui produttori. È quel che si sta verificando, ad esempio, anche nel caso dei vini di qualità dopo l'ultima riforma dell'Ocm vino del 2008, nel passaggio dal sistema Doc/Docg a quello Dop/Igp.

Ma un altro rischio pur sempre presente è quello di introdurre modifiche importanti ma negative nel sistema delle Dop per ragioni, vere o presunte, di semplificazione: non è escluso, infatti, che possa entrare dalla finestra quello svuotamento sostanziale delle Dop che incombeva sul settore, fatto uscire dalla porta delle opzioni di allineamento dei due diversi stru-

menti (Dop/Igp). Un esempio è rappresentato dall'ipotesi di "semplificazione" che prevedeva l'unificazione di Dop e Igp con un allineamento, di fatto, delle prime alle seconde.

Chiarito che il sistema delle Dop è certamente da ritenersi centrale e irrinunciabile per la politica della qualità alimentare dell'Ue, un aspetto non ancora adeguatamente considerato è invece quello di una migliore specificazione delle Igp. Come detto, infatti, l'attuale sistema non informa adeguatamente i consumatori circa la natura dell'Igp, non comunicando con chiarezza, da un lato, l'origine della materia prima agricola e, dall'altro, la centralità della fase legata al territorio geografico particolare.

Se è certamente utile la migliore e più evidente distinzione – anche grafica – tra i due diversi loghi Dop e Igp introdotta solo molto di recente per favorire una percezione anche visivamente diversa tra le une e le altre (Regolamento 628/08), è altrettanto necessario comunicare adeguatamente ai consumatori che in una parte preponderante dei casi è proprio la materia prima agricola ad essere caratterizzante per l'origine dei prodotti Igp, mentre in altri casi sono localizzazione e modalità di lavorazione e preparazione del prodotto alimentare a fare la differenza[4].

Per dare una risposta a questa esigenza si potrebbe operare in vari modi diversi:

- distinguere una Igp "agricola" da una Igp "di trasformazione", aggiungendo un termine al logo Igp;
- definire un diversa denominazione per le Igp "di trasformazione";
- rendere obbligatoria, almeno per questi prodotti di qualità con Ig, l'indicazione dell'origine della materia prima, indipendentemente dal fatto che questa lo diventi anche per tutti i prodotti alimentari o meno.

La prima e l'ultima possibilità paiono essere quelle relativamente più semplici da introdurre, anche se allo stato attuale questo tema non sembra ancora emerso con chiarezza nel dibattito.

In ogni caso resta assolutamente necessaria un'azione di informazione istituzionale da parte della Commissione rispetto ai consumatori, per chiarire la diversa natura delle garanzie e delle informazioni fornite dai diversi marchi comunitari.

Un'altra opzione attualmente in discussione è quella che ipotizza un diverso percorso di protezione e un diverso ambito di tutela per le Dop/Igp "piccole" in termini di volumi e valori delle merci prodotte, rispetto a quelle "grandi". L'ipotesi consisterebbe in una distinzione tra una procedura per le Dop/Igp "piccole" che diverrebbe nazionale sia per la registrazione che per l'ambito di tutela, e quella per le Dop/Igp "grandi" per le quali resterebbe, in sostanza, l'attuale sistema europeo con tutela a livello europeo.

Questa proposta è decisamente insidiosa: se da un lato sembra oggettivamente poco giustificato perseguire un processo di registrazione a livello Ue per produzioni che interessano volumi e valori economici molto limitati, dall'altro bisogna anche considerare che esistono esempi di prodotti tutelati passati da una dimensione locale ad una internazionale nel giro di pochi anni. Inoltre, si deve notare che le opportunità di valorizzazione commerciale di Dop/Igp che inizialmente hanno solo un limitato interesse locale possono essere importanti anche fuori dai confini del Paese di origine, a livello di mercato europeo. Per tali ragioni non sembra sensato, in questo caso, consentire una "nazionalizzazione" di strumenti europei: se è vero che il mercato comunitario è unico da tempo e che non si possono consentire discri-

4 Sono un esempio di Igp con una forte caratterizzazione della materia prima agricola, tutte quelle relative a prodotto ortofrutticoli quali "Pesca e nettarina di Romagna", "Mela di Valtellina", "Radicchio rosso di Treviso"; sono esempi di prodotti nei quali l'origine della materia prima non è vincolante: "Speck dell'Alto Adige", "Bresaola della Valtellina", "Mortadella Bologna".

minazioni tra consumatori, è anche necessario che i marchi e gli indicatori di qualità siano omogenei a livello Ue.

Il tema delle "piccole" Ig esiste, ma forse può essere affrontato con altre modalità: ad esempio si potrebbe pensare ad una iscrizione semplificata che porti ad un'azione di tutela transitoria per un periodo limitato (4-5 anni), entro i quali il prodotto dovrebbe dimostrare che la dimensione economica è aumentata in misura significativa, eventualmente superando determinate soglie di dimensione economica complessiva o, in alternativa, che la sua rilevanza economica è di importanza particolarmente rilevante e decisiva per il territorio rurale, per quanto limitato, interessato dalla Ig.

Un altro tema importante potrebbe essere quello della regolazione della possibilità di eventuali "passaggi" da Igp a Dop o viceversa. Anche nel caso dei prodotti con indicazione geografica, infatti, esistono dinamiche evolutive che forse dovrebbero poter comportare adeguamenti dal punto di vista della tutela. È peraltro evidente che il tema è molto delicato anche per gli interessi in gioco, ma se si mantiene un'attenzione forte alla necessità di tutela di tutti gli interessi coinvolti, e in primo luogo di quelli dei produttori agricoli e dei consumatori, come quella attualmente prevista anche per le semplici variazioni di disciplinare, il tema potrebbe essere utilmente affrontabile.

Infine, sul tema della possibile unificazione dei tre diversi regimi di Ig si deve prestare una forte attenzione alle differenze attuali e alle implicazioni che un loro appiattimento determinerebbe. Ad esempio, se in una Igp del vino è consentito l'uso di un massimo del 15% di uve provenienti fuori dal territorio delimitato, cosa succederebbe passando al sistema Igp per gli alimenti dove la materia prima potrebbe non essere, teoricamente, vincolante per il prodotto finale? E viceversa: si potrebbe restringere così tanto l'approvvigionamento di materia prima nel caso di Igp alimentari caratterizzate dalla fase di lavorazione delle materie prime ma con libertà di approvvigionamento, se si adottasse una logica più vincolante come quella delle Igp del vino?

Con ogni probabilità queste forti differenze difficilmente possono essere ricondotte ad un approccio unitario e ragionevolmente condiviso da tutti o almeno dalla maggior parte dei portatori di interessi. Sembra invece del tutto condivisibile procedere alla sostanziale unificazione del registro europeo dei prodotti con Ig.

4.2 Le opzioni relative alle Stg

Con riferimento alle Stg il dibattito è aperto su diversi aspetti e con diverse opzioni ancora considerate possibili e forse ugualmente probabili.

Oltre al mantenimento della situazione normativa attuale (*status quo*) e, all'opposto, alla sua completa abolizione, le altre opzioni oggetto di valutazione prevedono tre alternative: 1) il superamento dell'attuale schema e l'introduzione del termine "tradizionale" come un nuovo standard di mercato; 2) l'abolizione dell'attuale schema e regolazione dei prodotti tradizionali a livello di singoli Stati membri; 3) il mantenimento del sistema attuale ma solo con una delle due attuali possibilità e quindi con riserva del nome o senza riserva del nome. Rispetto a quest'ultima opzione, negli ultimi documenti di lavoro della Commissione sembra emergere la sola possibilità del mantenimento dell'attuale sistema con riserva del nome.

Che nel caso delle Stg si possa utilmente procedere nel senso di un chiarimento della logica e dello strumento, prima ancora che di una semplificazione, appare chiaro, anche se non è scontata né indifferente la direzione da scegliere.

Il termine "tradizionale" è certamente interessante dal punto di vista commerciale, ma risulta spesso molto ambiguo. Il concetto non ha una definizione univoca, né stabile, né omo-

genea tra i diversi Paesi. E purtroppo l'uso promosso negli anni dall'adozione delle Stg non è stato né utile né coerente in questa direzione. Un esempio di questa incoerenza è proprio nella possibilità di avere o meno la riserva del nome come nel sistema ancora in vigore.

Proprio per la ricordata ambiguità appare necessario, in un modo o in un altro, giungere ad un uso chiaro e adeguatamente regolamentato di questo termine nel campo delle produzioni alimentari, e per questo non sembrano ragionevoli né utili sia le opzioni estreme di mantenimento della situazione attuale o di sua completa abolizione, sia il passaggio ad un sistema nazionale (o meglio ri-nazionalizzato): il mercato è europeo e i consumatori sono sempre più europei.

Rispetto alle altre due opzioni, una revisione dell'attuale sistema con mantenimento solo dell'opzione di riserva del nome, per quanto interessante, non sembra facilmente perseguibile: dopo anni di uso consentito e regolato di nomi di ampia diffusione come "mozzarella", non sembra probabile che si possa riuscire a limitare tale uso solo a chi rispetta i disciplinari della Stg.

In questo caso, l'alternativa utile potrebbe essere quella di definire uno standard europeo per il termine "tradizionale", con esplicita elencazione delle caratteristiche che devono essere verificate per consentirne l'uso, e con l'istituzione di un registro europeo che esprima chiaramente, anche a beneficio dei consumatori, il significato e il contenuto delle diverse denominazioni tradizionali. Per questo non sembra ragionevole accettare la mancanza di una registrazione a livello Ue anche se a favore di una registrazione nazionale (o addirittura di una mancata registrazione): verrebbe a mancare, in questo modo, una uniformità di approccio e una adeguata e trasparente comunicazione a tutti i consumatori europei. L'attività di controllo, invece, potrebbe essere realizzata anche mediante il ricorso a certificatori privati che dovrebbero controllare la conformità rispetto al prodotto "tradizionale" registrato e qualificato.

Nel nostro Paese, inoltre, alla confusione generata dalla norma Ue sulle Stg e all'uso non regolato del termine "tradizionale", si affianca una norma nazionale (Decreto legislativo 173/1998) che ha introdotto i "prodotti agroalimentari tradizionali", riuniti in liste definite e spesso pubblicizzate a livello regionale in modo sovente poco appropriato e corretto. A questo proposito sono da notare in particolare due aspetti: l'origine della norma e il suo campo di applicazione. La norma è nata quando, a causa dell'introduzione di nuove regole igienico-sanitarie europee poco coerenti con modalità produttive tradizionali, si è posta l'esigenza di consentire per questi prodotti la possibilità di specifiche deroghe soprattutto rispetto alle modalità di produzione. Il secondo aspetto fa riferimento alla circostanza che in questi elenchi, anche a causa delle ragioni che ne hanno motivato la nascita, siano presenti non solo "prodotti" agro-alimentari, ma anche moltissimi "piatti" locali e regionali, cioè preparazioni gastronomiche, peraltro spesso con nomi molto simili da regione a regione. Per queste ragioni non sarebbe immediata la trasposizione da questa norma nazionale ad una eventuale nuova norma o standard europeo; comunque si dovranno affrontare in modo specifico i temi posti, nel caso, dalla compresenza di questi diversi elenchi con diverse finalità ma con nomi relativamente simili.

4.3 Le opzioni sull'indicazione del Paese di origine della materia prima agricola

Una delle principali questioni incluse nel primo gruppo presentato nel *Green paper* sulla qualità alimentare è quello della possibilità di introdurre un'indicazione obbligatoria del "luogo di produzione", con riferimento a origine Ue rispetto a quella extra-Ue o con riferimento

al Paese membro di origine. Il tema è di grande interesse e rilevanza, sia a livello agricolo che industriale, sia nazionale che europeo e internazionale. Questa dell'origine, per la verità, è una delle opzioni oggetto di valutazione insieme ad altre relative ad aspetti completamente diversi: una riguarda l'uso, più o meno potenziato rispetto a quello attuale, di norme di commercializzazione; un altro riguarda invece la possibilità di potenziare l'uso di termini riservati. Per quest'ultimo aspetto si rimanda al paragrafo seguente.

Con riferimento al tema dell'origine, è anzitutto necessario comprendere le ragioni che possono (o meno) giustificare tale scelta. Da un lato è abbastanza ovvia l'importanza di identificare l'origine della materia prima agricola Ue rispetto a quella extracomunitaria. La Pac, infatti, nel tempo ha introdotto una serie di norme relativamente rigorose in campo sanitario, ambientale e sociale, che i produttori agricoli degli Stati membri devono necessariamente rispettare, anche a beneficio dei consumatori e dei cittadini. A questo proposito non si può affermare che lo stesso approccio sia applicato, o quanto meno non nella stessa misura, nei Paesi extra-Ue fornitori di materie prime agricole. Consentire quindi ai consumatori, ma in realtà a tutti i soggetti delle diverse filiere agroalimentari, di conoscere chiaramente (e non solo mediante una pur necessaria documentazione che già oggi è richiesta per la rintracciabilità) l'origine della materia prima, permette a tutti di avvantaggiarsi di un flusso di informazioni importanti, direttamente connesse con il tema cruciale della sicurezza alimentare.

Il tema più complesso riguarda, invece, la possibilità e l'utilità di portare il dettaglio dell'indicazione di origine a livello di singolo Paese. In genere a livello Ue è emersa in diverse occasioni la difficoltà a procedere in questa direzione per presunte ragioni di limitazioni della concorrenza e dell'unicità del mercato europeo.

A questo proposito, dato per acquisito che tutte le produzioni europee devono assicurare lo stesso livello di sicurezza alimentare e che quindi l'indicazione del Paese di origine non può essere giustificata per questo motivo, resta il fatto che questa informazione, per molti prodotti, è anche vettore di contenuti qualitativi che, pur non avendo una lettura unica o uniforme a livello europeo, possono essere giudicati importanti dai consumatori finali, oltre che dagli stessi produttori. Per questa ragione potrebbe essere del tutto giustificato consentire quantomeno che i singoli produttori/trasformatori applichino un certo grado di discrezionalità: da un lato si potrebbe prevedere l'obbligatorietà di fornire un'informazione sull'origine della materia prima agricola, ma dall'altro si potrebbe consentire la possibilità di scegliere una delle seguenti opzioni:

a. indicazione del singolo Paese Ue;
b. origine Ue, quando la materia prima provenga da due o più Paesi Ue ma solo da questi;
c. origine extra-Ue, quando questa sia l'origine, anche solo parziale, della materia prima;
d. indicazione di origine in un singolo Paese extra-Ue, quando il produttore sia in grado di provarla in modo documentato.

Un approccio di questo tipo consentirebbe di rispondere ad un bisogno informativo dei consumatori all'interno dell'Unione, e al tempo stesso di valorizzare, anche in termini di *marketing*, le diverse materie prime utilizzate, qualunque esse siano, a vantaggio dei rispettivi produttori (dei diversi Paesi Ue ed extra-Ue), anche in modo flessibile da prodotto a prodotto, o meglio da filiera a filiera.

Questo passaggio, tuttavia, è possibile solo dopo che si sia compreso e accettato il fatto che l'origine della materia prima, per quanto informazione non sempre ugualmente rilevante, possa essere anche molto importante agli occhi dei consumatori. Il tema, infatti, per quanto

sia certamente di interesse per i produttori agricoli europei, lo è soprattutto per i consumatori. Sono proprio loro che potrebbero trarre informazioni utili, in molti casi, dall'indicazione del Paese di origine; questo è peraltro confermato, sia pure indirettamente, anche dall'applicazione di un meccanismo simile anche nei Stati Uniti d'America: è il caso del Country of origin labelling (Cool), utilizzato soprattutto per le produzioni animali.

L'indicazione dell'origine della materia prima agricola può certamente rappresentare un elemento utile per valorizzare le produzioni, ma anche in questo caso non vi sono automatismi certi. Al contrario, affinché l'indicazione dell'origine si trasformi in valore aggiunto per gli agricoltori devono essere soddisfatte diverse condizioni. Anzitutto è necessario che l'immagine dei prodotti alimentari finiti o anche delle stesse produzioni agricole se destinate direttamente al consumo, siano riconosciute e apprezzate dai consumatori, o almeno da un adeguato segmento di essi. Se il prodotto finito e la sua qualità non sono chiaramente legati all'origine nazionale della materia prima, indicarla non porterebbe a grandi effetti: il rischio è che si tratti di un dato inutile ai fini della scelta dei consumatori e quindi, in qualche misura, anche controproducente perché comporterebbe un aumento dell'affollamento delle informazioni in etichetta (si pensi, a puro titolo di esempio, all'irrilevanza dell'origine dello zucchero per i prodotti dolciari). Un altro caso illustrativo, a questo proposito, è quello del caffè: anche se l'espresso è considerato a livello mondiale un tipico prodotto del *made in Italy*, la materia prima non ha chiaramente nessun legame con il nostro Paese mentre l'indicazione del Paese d'origine del caffè potrebbe essere importante per gli altri produttori.

Al contrario esistono prodotti alimentari per i quali il legame con il territorio è molto importante (o addirittura decisivo) e per i quali, quindi, l'indicazione dell'origine può rappresentare un elemento utile per compiere le scelte dei consumatori finali: si pensi ai derivati del pomodoro, al latte fresco (pastorizzato), ma anche all'olio d'oliva e al vino, anche quello comune.

Resta ovviamente aperto il tema dell'indicazione dell'origine delle materie prime nei prodotti più intensamente trasformati, ma anche in questo caso si possono identificare diverse possibili soluzioni. Ad esempio, l'indicazione potrebbe essere obbligatoria quando una singola materia prima agricola è praticamente l'unico ingrediente (o di gran lunga il principale ingrediente) del processo di trasformazione.

Un ulteriore tema, di notevole interesse ma ancora sostanzialmente ignorato, è quello della possibilità di dichiarare obbligatoriamente l'indicazione in etichetta dello stabilimento di produzione, come oggi accade in Italia ma non a livello Ue. Anche questa informazione, infatti, va nella direzione di chiarire ai consumatori il percorso dei prodotti che essi acquistano e serve a rafforzare il meccanismo di trasparenza e responsabilità dei diversi operatori delle filiere agroalimentari.

4.4 Norme di commercializzazione e termini riservati

Premesso che per "norme di commercializzazione" si intendono sia le definizioni delle identità dei prodotti (definizione di "succo di frutta", "vino", eccetera), che le classificazioni dei prodotti (in categorie, classi o calibri, ad esempio), va evidenziato che la Commissione ha anzitutto scartato, nel percorso fin qui fatto, due ipotesi preliminari: l'introduzione di un marchio che attestasse il rispetto di tutti i requisiti della normativa comunitaria e l'opzione dell'abolizione di tutte le norme di commercializzazione. La prima opzione avrebbe generato enormi difficoltà tecniche di applicazione ed è stata generalmente osteggiata dai portatori di interessi. La seconda opzione è stata di fatto scartata perché avrebbe invece comportato

enormi difficoltà sia per i consumatori che per i diversi soggetti delle filiere; si sarebbe lasciato un vuoto che avrebbe portato ad un'ampia quanto eterogenea serie di norme nazionali. In altri termini, in questo caso si sarebbe ottenuto, a fronte di una presunta semplificazione, un reale aumento della complessità operativa nelle filiere, anche a danno dei consumatori finali.

Tra gli aspetti e le possibilità identificate nelle altre cinque opzioni oggetto di analisi, ve ne sono alcune di particolare rilevanza che presentano anche interazioni tra loro. Un primo tema è quello della semplificazione del quadro delle norme di commercializzazione; essa potrebbe essere ottenuta, ad esempio, mediante la definizione di una norma di commercializzazione nuova e generale, da introdurre in sostituzione di quelle attuali che verrebbero contemporaneamente sostituite. Questa norma potrebbe anche contenere alcune norme tecniche da valutare e definire in accordo tra Commissione e Cen[5].

Il primo orientamento consisterebbe nel potenziare l'uso di termini riservati che sarebbero chiaramente definiti ma facoltativi per produttori e operatori dell'agroalimentare (ad esempio "di fattoria", "da allevamento a terra", eccetera). Questa strada sembra ad un tempo percorribile, ragionevolmente flessibile e appropriata rispetto ai bisogni informativi dei consumatori e alle opportunità di comunicazione e di valorizzazione sia dei prodotti che dei produttori agricoli e agroalimentari. Ma probabilmente, perché questo meccanismo possa funzionare, è necessario che a livello Ue si definiscano in maniera precisa le caratteristiche verificabili e trasparenti che questi termini riservati dovrebbero comunicare. Un elenco/registro di questi termini dovrebbe essere tenuto a livello Ue, prevedendo ovviamente anche possibilità di aggiungere ulteriori indicazioni con una modalità regolata e condivisa. Il rispetto dei contenuti di questi termini, invece, potrebbe essere utilmente lasciato alla responsabilità dei singoli produttori e sottoposto a certificazione privata volontaria.

In questo senso potrebbe anche essere utile – specie per il nostro Paese ma non solo per esso – introdurre sia il termine "Prodotto di montagna", eventualmente anche consentendo la possibilità di aggiungere l'indicazione facoltativa di una regione o di un territorio più limitato (ad esempio Appennino marchigiano, Alpi marittime, eccetera), che il termine "Prodotto di parco" (o di area naturale protetta). Mentre nel primo caso si potrebbe consentire una differenziazione qualitativa di prodotti agroalimentari ottenuti in condizioni pedoclimatiche, ambientali e socio-economiche peculiari, nel secondo si potrebbe favorire la valorizzazione di un'agricoltura particolarmente vigilata e sostenibile.

Lo sviluppo di questi termini e di questo approccio sembra peraltro in linea anche con l'attuale schema di certificazione dei prodotti delle regioni ultraperiferiche.

5 Comitato europeo di normalizzazione (o European Committee for Standardization).

5. Cosa manca per una politica europea della qualità

5.1 Un marchio europeo per la Produzione integrata

Come richiamato nel paragrafo 3.6, lo sviluppo dei disciplinari di Produzione integrata ha raggiunto un punto di svolta. Dopo che le regioni e le catene della Gdo hanno progressivamente introdotto e sviluppato questi diversi disciplinari, ci si è resi conto delle numerose e ormai insuperabili difficoltà intrinseche in questo approccio di sviluppo di certificazioni "dal basso".

Da un lato è evidente che così non si riesce a comunicare nulla in modo efficace ai consumatori europei. Diverse regioni hanno anche tentato la strada della valorizzazione di questi prodotti con l'adozione di un marchio specifico (ad esempio QC dell'Emilia-Romagna), ma questi strumenti hanno avuto in genere una scarsissima visibilità e capacità di valorizzazione dei prodotti.

Oltre a queste difficoltà di valorizzazione "istituzionale", nel tempo è emerso chiaramente come la moltiplicazione dei disciplinari abbia determinato un aumento esponenziale dei costi a livello di produzione agricola e di commercializzazione, senza peraltro permettere ai produttori agricoli di ottenere un adeguato riconoscimento in termini di prezzo. Spesso nemmeno la Gdo è riuscita a conseguire i risultati attesi: oltre ai costi di produzione e commercializzazione, sono aumentati anche i costi di transazione, sia per le imprese agricole che per la stessa Gdo, soprattutto a causa dei costi connessi alla verifica del rispetto dei disciplinari (Canali, 2008).

La sempre più chiara percezione di questi forti limiti sta finalmente spingendo tutti i portatori di interessi all'adozione di un unico sistema di Produzione integrata a livello nazionale, reso possibile dalla riforma delle politiche per lo sviluppo rurale approvata nel 2003. Ministero e Regioni sul piano istituzionale, ma anche le rappresentanze di tutta la filiera sul fronte economico, sembrano condividere la necessità di sviluppare un sistema unico che, pur concedendo la possibilità di qualche aggiustamento operativo ai disciplinari delle singole regioni, semplifichi notevolmente gli aspetti tecnici e unifichi il marchio.

Ma un sistema unificato e semplificato a livello nazionale per la Produzione integrata è il primo passo, necessario anche se non sufficiente, per una successiva azione di valorizzazione economica che passi anche attraverso l'uso di un unico marchio europeo per identificare la Produzione integrata, che possa soprattutto diventare un tutt'uno con le altre certificazioni nate soprattutto ad opera della Gdo sui mercati centro e nord-europei. Tale certificazione deve avere la caratteristiche di attendibilità e indipendenza rispetto agli interessi dei diversi soggetti economici, ma avrebbe certamente diversi effetti positivi: riduzione dei costi di produzione e di commercializzazione sia da parte degli agricoltori che dei trasformatori e/o della fase commerciale, oltre che una maggiore comunicabilità ai consumatori finali.

Per la verità, meraviglia e preoccupa allo stesso tempo il fatto che fino ad ora questo tema sia stato sottovalutato e non sia stato posto con sufficiente chiarezza e convinzione sul tavolo della discussione dai diversi portatori di interessi. L'Italia in questo ha un interesse particolare se si considera l'importanza che ha per il nostro Paese il comparto ortofrutticolo e il nostro peso sul mercato europeo di questi prodotti.

Un approccio del tipo descritto, infine, potrebbe continuare ad essere sostenuto dalle misure agroambientali previste nei diversi Psr regionali, senza particolari modifiche, permettendo così alle imprese agricole di avere un contributo per affrontare i costi iniziali delle certificazioni stesse, ma soprattutto alle organizzazioni di produttori di accedere anche a impor-

tanti sostegni economici per azioni di comunicazione, promozione e pubblicità dei prodotti certificati.

Dal punto di vista dei produttori agricoli questa certificazione potrebbe diventare sia un elemento di semplificazione amministrativa e operativa, che uno strumento in più per differenziare efficacemente la propria produzione agricola. A tal fine sarà anche importante stabilire come definire e utilizzare questo nuovo strumento, compatibilmente con la ormai prossima applicazione dei principi della difesa integrata della direttiva Ue sull'uso sostenibile degli agrofarmaci. Si tratterebbe, in altri termini, di affrontare il tema cruciale della relazione tra uno standard minimo obbligatorio (quello discendente dalla direttiva) e uno standard di qualità (quello della Produzione integrata) facoltativo ma incentivabile.

5.2 Una strategia di comunicazione istituzionale efficace

Un aspetto storicamente carente nell'Unione europea è proprio quello della comunicazione istituzionale presso i consumatori dei contenuti e del significato dei diversi sistemi di valorizzazione della qualità, e soprattutto dei diversi marchi comunitari. Da numerose indagini è emerso come i consumatori europei – per lunghissimi anni e in buona parte ancor oggi – mostrino interesse crescente per i prodotti di qualità, specie quelli con indicazione geografica o biologici, locali o tradizionali (comunque definiti) ma, nel contempo, conoscano veramente molto poco dei contenuti dei diversi schemi di certificazione europei in questo campo.

Alla luce dell'esperienza, sembra allora assolutamente necessario richiedere con forza fin d'ora che, a completamento di questa importante fase di ridefinizione della politica europea della qualità alimentare, parta un'azione di comunicazione istituzionale di ampia portata e durata, in tutti i Paesi dell'Ue, sui nuovi e vecchi schemi di qualità. Sarà anche necessario ricordare che tale azione informativa deve avere meno contenuti di "giustificazione" delle scelte della Commissione e dell'Ue in generale (come spesso succede), e più attenzione ai veri contenuti della politica della qualità.

Non avrebbe senso alcuno, infatti, predisporre strumenti importanti che poi impieghino anni prima di essere compresi e quindi (auspicabilmente) utilizzati dai consumatori europei per guidare scelte di acquisto informate.

5.3 Il tema dei controlli a livello Ue e nazionale

La globalizzazione dei mercati ha da tempo coinvolto pure i prodotti agroalimentari (ormai anche quelli deperibili) grazie sia allo sviluppo di più efficaci tecniche di conservazione che alla maggiore velocità dei mezzi di trasporto e al loro costo relativamente ridotto. Succede così, ormai quotidianamente, che i consumatori europei trovino sugli scaffali dei loro supermercati (come dei negozi della distribuzione tradizionale o sulle bancarelle dei mercati rionali) anche un numero crescente di prodotti ottenuti in Paesi molto lontani da quello di consumo, e spesso extraeuropei. Questo, se da un lato genera alcuni effetti positivi sui consumatori come l'aumento delle opportunità di scelta e una maggiore concorrenza, dall'altro determina anche una lunga serie di problemi potenzialmente molto rilevanti, sia per i consumatori che per i produttori.

La tutela dei consumatori e la salvaguardia dell'ambiente e del benessere degli animali, divenuti ormai capisaldi della Pac, hanno certamente generato insieme a diversi benefici per la collettività anche importanti incrementi nei costi di produzione e trasformazione per i soggetti privati delle filiere coinvolte. Ma queste modalità non si applicano allo stesso modo in

Paesi non Ue. Per questa ragione è ormai essenziale definire a livello Ue un meccanismo chiaro e omgeneo, ma anche efficiente e soprattutto efficacie per effettuare almeno i controlli sulle materie prime e sui prodotti di provenienza extracomunitaria.

In altri termini, se l'indicazione dell'origine può essere lo strumento per valorizzare molti contenuti del modello europeo di agricoltura, un efficace sistema di controlli è necessario per assicurare ai consumatori che il livello minimo di sicurezza e di qualità è loro assicurato anche a partire dai prodotti di importazione. Da questo punto di vista, gli aspetti forse più rilevanti riguardano il tipo di controlli, le loro modalità (ad esempio quelle di campionamento) e l'intensità (o frequenza) degli stessi. L'importanza che un sistema di controlli efficace (ed efficiente) ha o può avere sulla sicurezza sanitaria e ambientale dei prodotti d'importazione è un fattore decisivo da diversi punti di vista. In sua assenza, c'è anzitutto il rischio di vanificare un complesso sistema di norme e di controlli sulla produzione nazionale ed europea. A cui si aggiunge un secondo rischio: i produttori nazionali ed europei, che sostengono costi di produzione più elevati, possono subire danni provocati da concorrenza sleale. Ma esiste pure il rischio di una ulteriore beffa: se un particolare prodotto dovesse presentare un problema importante connesso con la sicurezza sanitaria e non venisse bloccato subito, al momento dell'importazione, la mancata chiara ed evidente identificazione dell'origine delle materie prime sui prodotti finali potrebbe anche coinvolgere i produttori nazionali (ed europei) dello stesso prodotto.

6. Conclusioni

Il processo di elaborazione di una politica europea complessiva, coordinata ed efficace per la qualità agroalimentare, è un'occasione da non mancare per la Pac e il suo processo di revisione in vista del post 2013, ma anche per l'intera Unione europea e soprattutto per il nostro Paese. Dopo decenni di azioni ad intermittenza sul questo tema è fondamentale che finalmente l'Ue ne abbia riconosciuto la centralità, sia nell'interesse dei consumatori che per la competitività dell'agroalimentare europeo. Questa fase, quindi, rappresenta un'occasione molto importante, se non decisiva, per riportare al centro del dibattito sulle politiche agroalimentari anche le strategie competitive basate sulla differenziazione del prodotto che possono essere applicate con successo anche in questo settore, se si introducono strumenti normativi e tecnici appropriati.

Il sistema agroalimentare italiano, in particolare, è fortemente caratterizzato dalla presenza di innumerevoli prodotti con un forte radicamento storico e geografico nei diversi territori. E si deve anche sottolineare che le politiche di qualità interessano l'agroalimentare del nostro Paese molto più di quanto si pensi (Nomisma, 2000). Infatti, se è vero che esistono numerose Dop e Igp di scarsa (o scarsissima) rilevanza economica, è anche vero che l'importanza decisiva di molte altre è spesso sottovalutata in modo assai miope. Basta considerare come spesso in queste indagini si tenga conto, ad esempio, del peso dei prosciutti Dop (e semmai degli altri salumi) ma si dimentichi che l'intera suinicoltura italiana è strettamente dipendente dal sistema dei prosciutti Dop. E si dimentica pure che anche gran parte della produzione di cereali, e soprattutto di mais della pianura padana, è motivata proprio dalla possibilità di valorizzazione sia dei suini pesanti per la produzione di prosciutti Dop che dalla produzione di latte per Grana Padano e Parmigiano-Reggiano (Dop). In altri termini, in queste indagini si sono spesso trascurate, del tutto o in parte, le importantissime relazioni di filiera che questi prodotti di qualità spesso attivano, con un'inevitabile sottovalutazione anche del loro peso economico. Se poi si considerano, da un lato il ruolo dei disciplinari di Produzione integrata, e dall'altro le potenzialità di ulteriore sviluppo di altre denominazioni, la rilevanza delle produzioni di qualità non può sfuggire a nessuno.

L'inerzia dell'Ue rispetto alle politiche per la qualità agroalimentare, frutto di una evidente sottovalutazione del loro possibile ruolo e delle potenzialità, è stata particolarmente grave oltre che per il fatto di aver trascurato troppo a lungo una strategia sempre più centrale per l'agroalimentare europeo, anche per non aver tenuto conto che gran parte dei successi del commercio internazionale delle produzioni agroalimentari dell'Ue è relativo proprio ai prodotti "di qualità", e tale quota è destinata a salire. Infine, specie nell'attuale contesto economico e finanziario globale, non è certo meno importante che le politiche a sostegno della qualità alimentare richiedano relativamente poche risorse economiche quanto piuttosto un'attenta attività di regolazione.

Dall'analisi condotta nei paragrafi precedenti sono emersi alcuni punti che potrebbero forse divenire la base per un confronto finalizzato a promuovere la formazione di una posizione nazionale organica e complessiva, soprattutto in vista delle ormai prossime scadenze europee (le proposte di regolamento).

Tali punti possono essere così riassunti:

1. mantenimento, e anzi rafforzamento, dello strumento della Dop secondo le modalità attuali, salvo ulteriori miglioramenti in particolare sulle possibilità e sulle modalità di programmazione dell'offerta;

2. mantenimento delle Igp con ulteriore differenziazione rispetto alle Dop e con integrazione delle informazioni relative all'origine della materia prima;
3. mantenimento dei diversi regimi di indicazione geografica specifici per i diversi prodotti (alimentari, vini, altre bevande alcoliche), ma con l'istituzione di un registro unico europeo per tali prodotti;
4. applicazione a livello europeo di un regime obbligatorio di indicazione dell'origine della materia prima agricola, con facoltà di indicazioni differenziate (singolo Paese Ue, Ue, extra-Ue, singolo Paese extra-Ue);
5. modifica del sistema delle Stg verso un sistema unico, con registro europeo dei contenuti e dei prodotti "tradizionali", con certificazione volontaria e ricorso ai privati;
6. adozione di un sistema europeo aperto di termini riservati e, tra questi, quello di "prodotto di montagna" e "prodotto del parco" o delle aree naturali protette (come per i prodotti delle regioni ultraperiferiche);
7. introduzione di un nuovo schema di certificazione europeo della Produzione integrata (o sostenibile o eco-compatibile) similmente a quanto esiste per il biologico, che identifichi una modalità produttiva atta a ottenere e assicurare, mediante una certificazione volontaria, un livello di sostenibilità più elevato rispetto a quanto previsto dagli standard minimi obbligatori;
8. adozione di un sistema europeo rafforzato, omogeneo e trasparente, di controlli sulle importazioni di prodotti agroalimentari;
9. adozione di un programma pluriennale, con adeguate risorse economiche per la comunicazione istituzionale a livello Ue dei diversi strumenti previsti dalla nuova politica europea per la qualità alimentare, destinata sia agli operatori delle filiere (dagli agricoltori alla distribuzione) che, soprattutto, ai consumatori europei, ancor oggi così ampiamente disinformati;
10. prosecuzione, con maggiore intensità, di tutte le iniziative per il riconoscimento a livello internazionale e la diffusione dell'approccio europeo alle Ig basato su Dop e "nuove" Igp.

Anche se le valutazioni dei diversi *stakeholder* nazionali ed europei talvolta non coincidono, la centralità delle regole atte a identificare, proteggere e valorizzare le produzioni di qualità sono una necessità assoluta sia per i consumatori europei che per i produttori. In realtà le produzioni agroalimentari di qualità e le diverse modalità per identificarle e valorizzarle sono importanti, in Italia e in Europa, non solo per il loro peso economico attuale e potenziale, ma anche come elemento che identifica e qualifica l'intero modello europeo di agricoltura. Per queste ragioni preoccupa il fatto che nonostante il lavoro svolto negli ultimissimi anni anche dalla Commissione e dai suoi servizi per recuperare il tempo perduto, il processo di revisione di queste politiche per la qualità non abbia ancora trovato una sua adeguata valorizzazione.

Preoccupa ancor più, d'altro canto che in Italia ci sia stata un'attenzione quantomeno intermittente, talvolta solo occasionale, al tema. Se è vero che i prodotti alimentari di qualità ricoprono un ruolo economico decisivo sia in termini quantitativi che della stessa immagine internazionale del nostro Paese, non può che suscitare perplessità la relativa sufficienza con la quale il tema è stato affrontato. Ne è prova anche la quasi completa assenza di discussioni e approfondimenti pubblici.

Dovrebbe essere ormai condivisa invece, sia in Italia che nell'intera Ue, la valutazione circa la rilevanza cruciale che questa fase di elaborazione delle politiche per la qualità. Queste

infatti, se ben definite, possono svolgere un ruolo importante nel rafforzamento della competitività dell'agroalimentare europeo sia sul mercato interno rispetto ai prodotti extra-Ue che sui mercati internazionali, ricorrendo a misure e strumenti che da un lato sono "a basso impatto economico" sul bilancio, e dall'altro tendono a promuovere una maggiore concorrenza mediante opportuni interventi di regolazione, piuttosto che a generare effetti distorsivi sui mercati stessi.

L'occasione creata dal processo di revisione delle politiche Ue per la qualità, quindi, è assolutamente decisiva per il futuro dell'agroalimentare e per la sua capacità di crescita in un ambiente economico sempre più difficile e competitivo, probabilmente anche più dell'entità dei sostegni diretti al reddito e delle diverse modalità di distribuzione. Ma questa occasione richiede che l'Italia sappia svolgere un ruolo trainante a livello Ue su questi temi, sia per la sua storia che per le sue caratteristiche economiche e i suoi interessi. È noto quanto gli interessi di diversi Stati membri e di importanti *stakeholder* siano di natura differente, quando non opposta, rispetto alle linee di intervento qui delineate. Se il nostro Paese nel suo complesso non saprà interpretare adeguatamente il proprio ruolo trainante sulle politiche per la qualità, questa potrebbe diventare una grande occasione perduta, con un notevole danno sia per i consumatori che per l'intera economia.

Riferimenti bibliografici

Akerlof G., "The Market of 'Lemons': Quality, Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, LXXXIV (3), 1970.

Anania G., Nisticò R., "Public regulation as a substitute for trust in quality food markets: what if the trust substitute can't be fully trusted?", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 160 (4), 2004.

Arfini F., "The value of typical products: the case of Prosciutto di Parma and Parmigiano Reggiano cheese", in Sylvander B., Barjolle D., Arfini F. (eds.), *The socio-economics of origin labelled products in agro-food supply chains: spatial, institutional and co-ordination aspects*, Actes et Communications, n.17, Inra, Paris, 2000.

Arfini F., "Segni di qualità dei prodotti agro-alimentari come motore per lo sviluppo rurale", *Agriregionieuropa*, dicembre 2005.

Arfini F., Belletti G., Marescotti A., *Prodotti tipici e denominazioni geografiche. Strumenti di tutela e valorizzazione*, Quaderni del Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma, luglio 2010.

Belletti G., "Origin labelled products, reputation, and heterogeneity of firms", in Sylvander B., Barjolle D., Arfini F. (eds.), *The socio-economics of origin labelled products in agro-food supply chains: spatial, institutional and co-ordination aspects*, Actes et Communications, n.17, Inra, Paris, 2000.

Belletti G., "Le denominazioni geografiche nel supporto all'agricoltura multifunzionale", *Politica Agricola Internazionale*, n.4, 2003.

Boccaletti S., *Il ruolo delle produzioni tipiche e delle denominazioni d'origine nella salvaguardia della competitività della produzione agro-alimentare italiana*, Atti del XXIX convegno di studi Sidea, Perugia, 17-19 Settembre, 1992.

Boccaletti S., Moro D., "La difesa delle produzioni agroalimentari tradizionali nella Cee", *Politica agraria*, anno XI, n.2, 1993.

Canali G., "Evolution of Consumers' Preferences and Innovation: the Case of Italian Foods with Denominations of Origin" in Galizzi G. e Venturini L., (Eds.), *Economics of Innovation - The Case of Food Industry*, Proceedings of the 4th International Conference on Economics of Innovation, Physica-Verlag, Heidelberg (D), 1996.

Canali G., "I prodotti tipici nello scenario competitivo internazionale", in Regazzi D. (a cura di), *L'agricoltura italiana tra prospettiva continentale e mediterranea*, Atti del XXXIII Convegno di Studi Sidea, Napoli, 1998.

Canali G., "Le produzioni agroalimentari tipiche e lo sviluppo rurale", in Basile E. e Romano D. (a cura di), *Sviluppo rurale: società, territorio, impresa*, Franco Angeli, Milano, 2002.

Canali G., "*The role of 'integrated production' schemes in the fruit and vegetable Cmo: a tool for competitiveness, sustainability or oligopsony by large retail chains?*", paper presentato al CIX Seminario Eaae "*The Cap after the Fischler reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms*", Viterbo, 20-21 novembre 2008.

Carbone A., "The role of designation of origin in the Italian food system", in Gatti S., Giraud-Héraud E., Mili S. (Eds.), *Wine in the old world. New risks and opportunities*, Franco Angeli, Milano, 2003.

Commissione Ce, *Green paper on agricultural product quality: product standards, farming, requirements and quality schemes*, Com(2008) 641, Bruxelles, 2008.

Commissione Ce, *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(2009) 234 definitivo, Bruxelles, 28 maggio 2009a.

Commissione Ce, *Communication on Agricultural Product Quality Policy: Impact Assessment Report for a Communication on Agricultural Product Quality Policy. Annex B. Geographical Indications*, Bruxelles 2009b.

Commissione Ce, *Impact Assessment Report for a Communication on Agricultural Product Quality Policy,* Bruxelles, 2009c.

Commissione Ce, *Sintesi della valutazione d'impatto*, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, SEC (2009) 671, Bruxelles, 2009d.

Commissione Ce, *Conclusions from the consultation on agricultural product quality*, VC D(2009), Bruxelles, 2009e.

Gios G., "*La qualità nel comparto agro-alimentare: aspetti economici"*, XXXII Convegno Sidea "I prodotti agroalimentari di qualità: organizzazione del sistema delle imprese", 1995.

Henson S., Reardon T., "Private agro-food standards: Implications for food policy and the agri-food system", *Food Policy*, n.30, 2005.

Josling T., "The war on Terroir: Geographical Indications as a Transatlantic Trade Conflict", *Journal of Agricultural Economics*, 57 (3), 2006.

Lancaster, K., *Modern Consumer Theory*, Edward Elgar, 1991.

Lucatelli S., "Appellations of Origin and Geographical Indications in Oecd Member Countries: Economic and Legal Implications", Working paper, *Working Party on Agricultural Policies and Markets of the Committee for Agriculture*, Ocde, Parigi, 2000.

Marescotti A., "Prodotti tipici e sviluppo rurale alla luce della teoria economica delle convenzioni", in Basile E., Romano D. (a cura di), *Sviluppo Rurale: territorio, società, impresa*, Franco Angeli, Milano, 2002.

Menapace L., Moschini G., "*Quality Certification by Geographical Indications, Trademarks and Firm Reputation*" Working Paper n.09-024, Department of Economics, Iowa State University, 2010.

Marescotti A. (2003), "*Typical products and rural development: who benefits from PDO/PGI recognition?"*, Paper presented at "Food Quality Products in the Advent of the 21st Century: Production, Demand and Public Policy", 83rd Eaae Seminar, Chania, Greece, 4-7 September, 2003.

Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, *Dossier Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli. Valutazioni e proposte dell'Italia*, Roma, 18 dicembre 2008.

Moschini G., Menapace L., Pick D., *Geographical Indications and the Competitive Provision of quality in agricultural markets*, Working paper n.08-458, Department of Economics, Iowa State University, 2008.

Nelson P., "Information and consumer behaviour", *Journal of Political Economy*, vol.78, March-April, 1970.

Nomisma, "Prodotti tipici e sviluppo locale. Il ruolo delle produzioni di qualità nel futuro dell'agricoltura italiana", *VIII Rapporto sull'Agricoltura Italiana*, Nomisma – Il Sole 24 Ore, Milano, 2000.

Shapiro C., "Premium for high quality products as a return to reputation", *The Quarterly Journal of Economics*, vol.97, 1983.

Sotte F. (a cura di), *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Edizioni Tellus, Roma, giugno 2009.

Stiglitz J.E., "The Causes and the Consequences of the Dependence of Quality on Price", *Journal of Economic Literature*, n.25, 1987.

Pubblicazioni del Gruppo 2013

Quaderni

Filippo Arfini, Andrea Belletti, Giovanni Marescotti, *Prodotti tipici e denominazioni geografiche. Strumenti di tutela e valorizzazione*, Edizioni Tellus, Roma, luglio 2010.

Fabrizio De Filippis e Donato Romano (a cura di), *Crisi econimica e agricoltura*, Edizioni Tellus, Roma, maggio 2010.

Franco Sotte (a cura di), *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Edizioni Tellus, Roma, giugno 2009.

Davide Pettenella, *Le nuove sfide per il settore forestale. Mercato, energia, ambiente e politiche*, Edizioni Tellus, Roma, maggio 2009.

Enrico Bonari, Roberto Jodice, Stefano Masini (a cura di), *L'impresa agroenergetica. Ruolo e prospettive nello scenario "2 volte 20 per il 2020"*, Edizioni Tellus, Roma, aprile 2009.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l'Health check,* Edizioni Tellus, Roma, febbraio 2009.

Francesca Alfano e Domenico Cersosimo, *Imprese agricole e sviluppo locale. Un percorso di analisi territoriale*, Edizioni Tellus, Roma, gennaio 2009.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *L'Health check della Pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione,* Edizioni Tellus, Roma, marzo 2008.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali,* Edizioni Tellus, Roma, ottobre 2007.

Working paper

Gabriele Canali, *Verso una politica Ue della qualità agroalimentare. Quali strumenti per la competitività?,* Working paper n.14, settembre 2010.

Fabrizio De Filippis e Roberto Henke, *La Pac verso il futuro: una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, Working paper n.13, ottobre 2009.

Angelo Frascarelli e Francesca Oliverio, *I prezzi dei cereali in Italia. Un'analisi delle serie storiche 1993-2008*, Working paper n.12, settembre 2009.

Josef Schmiduber, *La dieta europea. Evoluzione, valutazione e impatto della Pac*, Working paper n.11, luglio 2009.

Roberto Esposti, *Food, feed & fuel: biocarburanti, mercati agricoli e politiche*, Working paper n.10, novembre 2008.

Giovanni Anania e Alessia Tenuta, *Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia*, Working paper n.9, ottobre 2008.

Paolo Sckokai, *La rimozione delle quote e il futuro della produzione di latte in Italia*, Working paper n.8, ottobre 2008.

Giacomo Vaciago, *Alimentari ed energia: ancora una bolla?*, Working paper n.7, ottobre 2008.

Franco Sotte, Roberta Ripanti, *I Psr 2007-2013 delle Regioni italiane. Una lettura quali-quantitativa,* Working paper n.6, aprile 2008.

Angelo Frascarelli, *L'Ocm unica e la semplificazione della Pac*, Working paper n.5, febbraio 2008.

Gabriele Canali, *La nuova Ocm ortofrutta e la sua applicazione in Italia*, Working paper n.4, luglio 2007.

Giovanni Anania, *Negoziati multilaterali, accordi di preferenza commerciale e Pac. Cosa ci aspetta?,* Working paper n.3, maggio 2007.

Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli, *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'art.69,* Working paper n.2, maggio 2007.

Fabrizio De Filippis, Franco Sotte, *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale. Linee guida per una buona gestione da qui al 2013*, Working paper n.1, novembre 2006.

Le pubblicazioni del *Gruppo 2013* sono consultabili o scaricabili dal sito www.gruppo2013.it.

Edizione fuori commercio

Il "Gruppo 2013 – Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati" opera all'interno del Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione promosso da Coldiretti. Il suo obiettivo è discutere e approfondire i temi dello sviluppo agricolo e territoriale, le relative politiche e le questioni riguardanti il commercio e le relazioni economiche internazionali.

In questo quadro, il Gruppo 2013 intende contribuire al dibattito sull'evoluzione delle politiche agricole, territoriali e commerciali dell'Unione europea, sia nel contesto dell'attuale periodo di programmazione che, soprattutto, nella prospettiva degli sviluppi successivi al 2013.

Del Gruppo 2013, coordinato da Fabrizio De Filippis (Università di Roma Tre), fanno parte Gabriele Canali (Università Cattolica di Piacenza), Domenico Cersosimo (Università della Calabria), Angelo Frascarelli (Università di Perugia), Alberto Franco Pozzolo (Università del Molise), Maurizio Reale (Coldiretti), Donato Romano (Università di Firenze), Pietro Sandali (Coldiretti), Andrea Segrè (Università di Bologna) e Franco Sotte (Università Politecnica delle Marche).

Collaborano al Gruppo 2013 Francesca Alfano, Pamela De Pasquale, Arianna Giuliodori e Stefano Leporati.

I contributi del Gruppo 2013 sono il risultato del lavoro di analisi dei membri che ne fanno parte e non riflettono necessariamente le posizioni di Coldiretti.

ISBN 978-88-96507-03-2