

## Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema **Norme di igiene ed imprese artigiane di trasformazione**

(2006/C 65/25)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 e 10 febbraio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema *Norme di igiene ed imprese artigiane di trasformazione*.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 9 novembre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore RIBBE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2005, nel corso della 422a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 98 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni.

### 1. Introduzione

- 1.1 La nuova normativa comunitaria in materia di igiene, entrata in vigore il 20 maggio 2004<sup>(1)</sup>, persegue l'obiettivo di garantire, mediante un approccio integrato che abbraccia l'intera catena alimentare («dall'azienda alla tavola»), un elevato livello di tutela dei consumatori con riguardo alla sicurezza degli alimenti. L'uniformità di tali principi deve inoltre assicurare il buon funzionamento del mercato interno.
- 1.2 Il principio fondamentale è quello secondo cui la responsabilità principale per la sicurezza sanitaria degli alimenti incombe all'operatore del settore alimentare. Tale sicurezza deve essere garantita dall'osservanza di norme basilari e specifiche in materia di igiene e dall'applicazione dei principi del sistema di Analisi dei rischi e dei punti critici di controllo (HACCP)<sup>(2)</sup>.
- 1.3 La nuova normativa in materia di igiene si compone di **alcuni regolamenti**:
  - regolamento (CE) n. 178/2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (il cosiddetto «regolamento di base»),
  - regolamento (CE) n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari,
  - regolamento (CE) n. 853/2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale,
  - regolamento (CE) n. 854/2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano,
  - regolamento (CE) n. 882/2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, e
  - regolamento sulla definizione dei criteri microbiologici (ancora in fase di progetto).
- 1.4 Per garantire un'applicazione dei regolamenti (CE) n. 852/2004 e n. 853/2004 per quanto possibile uniforme, la direzione generale Salute e tutela dei consumatori (SANCO) della Commissione europea ha elaborato i seguenti documenti tecnici, che hanno natura di raccomandazione e si rivolgono tanto alle imprese alimentari quanto alle autorità locali:
  - *Guidance document on the implementation of certain provisions of Regulation (EC) No 852/2004 on the hygiene of foodstuffs* (documento di orientamento sull'applicazione di talune disposizioni del regolamento (CE) n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari — disponibile solo in EN), SANCO/1513/2005 riv. 1, dell'8 settembre 2005,
  - *Guidance document on the implementation of certain provisions of Regulation (EC) No 853/2004 on*

*the hygiene of food of animal origin* (documento di orientamento sull'applicazione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 853/2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale — disponibile solo in EN), SANCO/1514/2005 riv. 1, dell'8 settembre 2005,

— *Guidance document on the facilitation of the implementation of the HACCP principles in food businesses* (documento di orientamento su come agevolare l'applicazione dei principi HACCP nelle imprese alimentari — disponibile solo in EN), SANCO/1955/2005, del 30 agosto 2005.

- 1.5 Il 28 e 29 marzo 2001, nell'ambito del relativo procedimento legislativo, il Comitato economico e sociale ha emesso un parere in merito alle proposte di regolamenti (CE) n. 852/2004, n. 853/2004 e n. 854/2004<sup>(2)</sup>, esprimendo il proprio sostegno ai nuovi regolamenti e ai principi ad essi sottesi.
- 1.6 Con il presente parere d'iniziativa, il Comitato propone di verificare se le nuove norme in materia di igiene contribuiscano nel miglior modo possibile all'obiettivo, auspicato a livello politico, dello sviluppo sostenibile in ambiente rurale, in termini cioè di coerenza tra le finalità e le misure. Le piccole imprese artigiane e/o tradizionali di trasformazione sono particolarmente importanti per lo sviluppo economico dell'ambiente rurale. Dalle molteplici esperienze compiute emerge, però, che negli scorsi anni determinate strutture hanno subito un netto declino, specie nel settore della trasformazione e commercializzazione delle carni e del latte. In numerosi casi, i diretti interessati, al pari delle autorità competenti, hanno attribuito ai «severi requisiti comunitari in materia di igiene» la causa di questo cambiamento strutturale.
- 1.7 Bisogna ora vedere se l'Unione europea sia effettivamente responsabile in modo diretto o indiretto di un cambiamento strutturale indotto dall'introduzione di norme igieniche. Con ciò — sia chiaro — non si intende affatto mettere in discussione le finalità stesse di questa iniziativa, che sono quelle di evitare qualunque rischio per la salute dell'uomo. C'è da chiedersi forse se, per raggiungere tutti gli obiettivi fissati dall'Unione (garanzia d'igiene, come pure creazione e mantenimento di posti di lavoro), non siano necessarie prescrizioni differenziate e se esista la necessaria flessibilità.
- 1.8 Nel presente parere si dovrà pertanto verificare se:
- a) il quadro giuridico in materia di igiene funga da ostacolo o da stimolo per le piccole imprese alimentari che adottano metodi di trattamento prevalentemente artigianali e/o tradizionali;
  - b) il recepimento a livello nazionale delle norme in materia di flessibilità rischi di nuocere alla competitività dei prodotti artigianali o delle piccole imprese alimentari.
- 1.9 Dal momento che i requisiti specifici in materia di igiene contenuti nei regolamenti (CE) n. 853/2004 e n. 854/2004 si applicano esclusivamente ai prodotti di origine animale, la verifica riguarderà solo gli effetti di detti regolamenti sulle imprese alimentari che trattano questo tipo di prodotti. Di conseguenza, non vengono considerate le imprese di trasformazione di prodotti di origine vegetale (imprese di panificazione, di produzione dolciaria, ecc.) o di altri prodotti di origine animale (come il pesce), peraltro anch'esse assoggettate a nuovi requisiti in materia di igiene (previsti dal regolamento (CE) n. 852/2004).
- 1.10 Con il presente parere il Comitato intende stimolare un dibattito sugli standard di sicurezza dei prodotti alimentari e sullo sviluppo sostenibile in ambiente rurale ad essi in parte collegato. A tale riguardo, il Comitato ritiene che gli obiettivi della tutela dei consumatori, del mantenimento della diversità culturale, della garanzia di una concorrenza leale e della conservazione e creazione di posti di lavoro in ambiente rurale rivestano tutti la medesima importanza e debbano perciò essere conciliati tra loro.

## 2. Contenuto dei regolamenti

- 2.1 Oltre ai principi e ai requisiti generali della legislazione alimentare, il **regolamento (CE) n. 78/2002** stabilisce, tra l'altro, le procedure nel campo della sicurezza alimentare allo scopo di migliorare il funzionamento del mercato interno e favorire la libera circolazione di prodotti destinati all'alimentazione umana e animale. Il ravvicinamento dei concetti, dei principi e delle procedure previsti dalle legislazioni degli Stati membri dell'Unione in materia alimentare, che risultano a tutt'oggi fortemente connotati a livello nazionale, deve inoltre servire a garantire un elevato livello di protezione dei consumatori.

- 2.2 Il **regolamento (CE) n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari**, che realizza gli obiettivi del regolamento (CE) n. 178/2002 e pone le basi giuridiche per una produzione alimentare all'insegna dell'igiene, si applica a tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti. La «produzione agricola primaria» rientra anch'essa nel campo di applicazione del regolamento. Al contrario dei «produttori alimentari», i produttori agricoli primari non devono (ancora) adottare alcuna procedura basata sui **principi del sistema HACCP**, ma rispettare i requisiti previsti nell'allegato I del regolamento. Tutte le unità produttive delle imprese che operano nel settore alimentare devono essere **registrate** ed essere conformi ai requisiti generali in materia di igiene di cui all'allegato II. A norma dell'articolo 31 del **regolamento (CE) n. 882/2004**, sono le autorità competenti a stabilire le procedure che gli operatori del settore devono seguire per la registrazione del loro stabilimento.
- 2.3 Tutti gli operatori del settore alimentare devono, a seconda dei casi, rispettare i seguenti requisiti in materia di igiene:
- rispetto dei criteri microbiologici relativi ai prodotti alimentari,
  - osservanza di determinate procedure necessarie a perseguire gli obiettivi del regolamento,
  - rispetto dei requisiti in materia di controllo delle temperature degli alimenti,
  - mantenimento della catena del freddo,
  - campionature e analisi.
- 2.4 Sono escluse dal campo di applicazione di questo regolamento:
- la produzione primaria per uso domestico privato e la preparazione di alimenti destinati al consumo domestico privato,
  - la fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari o di piccoli quantitativi di carni provenienti da pollame e lagomorfi macellati nell'azienda agricola dal produttore al consumatore finale o ai laboratori annessi agli esercizi di commercio al dettaglio.
- 2.5 La nuova normativa in materia di igiene non contiene disposizioni dettagliate riguardo ai requisiti di cui al punto 2.3 del presente parere (per esempio, non indica il tipo di criteri microbiologici, l'ampiezza delle campionature o il tipo di analisi). Tuttavia, esiste già la proposta di uno specifico **regolamento sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari**, basato sull'articolo 4 del regolamento (CE) n. 852/2004.
- 2.6 Dal momento che gli alimenti di origine animale comportano taluni rischi specifici per la salute, essi sono soggetti a due regolamenti:
- il regolamento (CE) n. 853/2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale e
  - il regolamento (CE) n. 854/2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano.
- 2.7 Gli stabilimenti delle imprese che lavorano alimenti di origine animale devono:
- essere riconosciuti dall'autorità competente. A norma dell'articolo 31 del **regolamento (CE) n. 882/2004**, sono le autorità competenti a stabilire le procedure che gli operatori del settore devono seguire per il riconoscimento del loro stabilimento,
  - essere conformi ai requisiti specifici in materia di igiene, contenuti negli allegati al regolamento (CE) n. 853/2004, i quali coprono, tra l'altro, il trasporto, la macellazione, il sezionamento e la trasformazione di carni (carne rossa, pollame, selvaggina), la produzione di latte crudo, il trattamento del latte, nonché le uova e gli ovoprodotti, il pesce, i prodotti della pesca, ma anche i molluschi bivalvi ed altri animali marini,
  - ottenere il riconoscimento anche quando si tratta di piccole imprese alimentari. Al punto 4.2 del documento di orientamento SANCO 1514/2005 riv. 1, la Commissione stabilisce espressamente che i requisiti previsti per il riconoscimento non devono comportare alcun onere supplementare per le imprese.
- 2.8 Sono esclusi dal campo d'applicazione del regolamento (CE) n. 853/2004:

- la fornitura diretta di piccoli quantitativi di carni provenienti da pollame e lagomorfi macellati nell'azienda agricola dal produttore al consumatore finale o ai laboratori annessi agli esercizi di commercio al dettaglio,
  - in determinati casi, il commercio al dettaglio (cfr. articolo 1, paragrafo 5, lettera a)).
- 2.9 Al punto 3.5, il documento SANCO 1514/2005 riv. 1 precisa che il commercio al dettaglio si considera escluso dal campo di applicazione del regolamento (CE) n. 853/2004 e disciplinato dal regolamento (CE) n. 852/2004 solo se consiste (a) nella commercializzazione diretta o (b) nella fornitura ad altri operatori, su scala regionale e in proporzione limitata, di piccoli quantitativi di prodotti di origine animale. In generale, comunque, la regolamentazione del commercio al dettaglio resta di competenza degli Stati membri.
- 2.10 La nuova normativa in materia di igiene attribuisce particolare importanza alla flessibilità in quanto:
- a) **pone degli obiettivi piuttosto che introdurre disposizioni concrete e dettagliate.** Rispetto alla normativa finora in vigore, i nuovi regolamenti — specie nel caso dei requisiti specifici in materia di igiene di cui al regolamento (CE) n. 853/2004 — prevedono assai meno norme di dettaglio (cfr. ad esempio i criteri costruttivi per gli stabilimenti di macellazione e i laboratori di sezionamento);
  - b) i regolamenti (CE) n. 852 (cfr. articolo 13), n. 853 (cfr. articolo 10) e n. 854/2004 (cfr. articolo 17) **autorizzano l'introduzione di disposizioni a livello nazionale**, al fine di adattare i requisiti previsti dai regolamenti e permettere così di ricorrere a **metodi tradizionali** in ogni fase del processo di produzione, trasformazione o distribuzione degli alimenti, oppure di tener conto delle esigenze delle imprese del settore alimentare situate in regioni con **particolari vincoli geografici**;
  - c) **la nuova normativa autorizza inoltre l'introduzione di disposizioni a livello nazionale** per regolamentare la vendita diretta (cfr. punti 2.4 e 2.8 del presente documento) e il commercio al dettaglio (cfr. punti 2.8 e 2.9).

### 3. Le piccole imprese alimentari e lo sviluppo rurale

#### Concetti e definizioni

- 3.1 In numerosi Stati membri esiste ancora una gamma estremamente ampia di imprese alimentari. La trasformazione di materie prime di origine agricola e la produzione alimentare possono essere realizzate sia da grandi aziende industriali orientate verso il mercato internazionale che da piccole imprese alimentari perlopiù (ma non esclusivamente) orientate, invece, verso i mercati regionali o addirittura dalle microimprese. Queste ultime possono essere collegate alle aziende agricole sia per la loro organizzazione che per la loro localizzazione.
- 3.2 Di norma, a seconda della loro struttura e dei volumi di merce lavorata, le imprese alimentari adottano processi produttivi specifici. Anche in questo caso esiste un'ampia gamma di processi, che va dalla produzione industriale/in serie alle tecniche artigianali e/o tradizionali, con distinzioni non sempre troppo nette tra un processo e l'altro.
- 3.3 Di qui l'importanza di porre l'accento sulle **piccole imprese alimentari e le microimprese che più delle altre ricorrono ai processi produttivi artigianali e/o tradizionali.**
- 3.4 Vanno inoltre considerate con attenzione le **piccole imprese alimentari di trasformazione delle carni (compresi il pollame ed altri piccoli animali) e del latte**, visto che per entrambi questi settori — importanti in quanto forniscono un valore aggiunto all'agricoltura di numerosi Stati membri — sono stati elaborati requisiti specifici in materia di igiene (cfr. anche il punto 1.9). In concreto si tratta essenzialmente dei mattatoi regionali, dei macellai che effettuano la macellazione e la preparazione delle carni nei propri locali, degli stabilimenti lattieri regionali, dei piccoli caseifici industriali, delle fattorie e delle malghe che producono formaggi.

#### Piccole imprese alimentari, ambiente rurale, lavoro e qualità

- 3.5 Nella maggior parte degli Stati membri le piccole imprese (comprese quelle artigiane) del settore alimentare sono maggioritarie, e rivestono quindi una grande importanza per quanto concerne la domanda di posti di lavoro. Tali imprese sono spesso ubicate all'interno delle aree urbane e presentano un elevato grado di

diversificazione produttiva e diversità culturale; spesso, inoltre, esse offrono posti di lavoro anche alle minoranze etniche, un aspetto, questo, da non sottovalutare. Tuttavia, nel presente parere una particolare attenzione è rivolta alle imprese di produzione e trasformazione alimentare che si trovano a contatto più o meno stretto con i fabbricanti di prodotti primari o di materie prime di origine agricola. Molte di queste imprese sono localizzate in ambiente rurale. In parte, esse rivestono un ruolo importante nel mantenimento e nello sviluppo dell'occupazione proprio nelle zone rurali che presentano molteplici ritardi strutturali.

- 3.5.1 **Alcuni esempi:** l'Europa conta oltre 150 000 macellai che lavorano autonomamente e impiegano in totale circa un milione di dipendenti. Solo la Germania conta attualmente circa 18 000 imprese artigiane di produzione delle carni (e 29 000 macellerie, incluse le filiali), che danno lavoro a 168 000 persone. Di queste, il 15 % continua a macellare gli animali da carne nei propri locali, mentre il 10 % si affida a mattatoi esterni. Altri paesi in cui la produzione artigianale delle carni è molto diffusa sono la Spagna, con circa 35 400 macellerie (comprese le filiali) e circa 70 000 occupati, e la Francia, con quasi 35 000 macellerie e oltre 55 000 occupati.
- 3.5.2 Benché negli ultimi anni si registri una tendenza ad acquistare prodotti di macelleria nei grandi supermercati e nei *discount*, il Comitato sottolinea espressamente il significato e l'importanza di quelle imprese, perlopiù di piccole dimensioni, che non è misurabile solo in termini di volume delle vendite <sup>(4)</sup>.
- 3.5.3 Anche il settore lattiero conta numerose piccole imprese. Con lo sviluppo della produzione di latte biologico, in Germania sono sorti negli ultimi anni oltre 500 nuovi caseifici artigianali, con circa 1 500 nuovi posti di lavoro. A questi si aggiungono quelli creati dalle aziende lattiere biologiche e dai caseifici biologici industriali. Purtroppo, però, non sono disponibili dati a livello europeo.
- 3.6 La Commissione e i ministri dell'Unione hanno sottolineato nell'Agenda 2000 l'esigenza non soltanto di migliorare la competitività dell'agricoltura europea sui mercati mondiali, ma anche di perseguire una politica della qualità. A tal fine va mantenuto e incoraggiato il **carattere multifunzionale dell'agricoltura** (il c.d. «**modello agricolo europeo**»), con cui si intende tra l'altro un'agricoltura che, oltre a fornire **prodotti di qualità elevata**, mantenga al contempo i **posti di lavoro** esistenti e ne crei di nuovi. Questa strategia, destinata ad aumentare il valore aggiunto dell'ambiente rurale, è inscindibile dal mantenimento e dall'ulteriore sviluppo del settore della trasformazione (collocato a valle). A questa politica della qualità contribuisce anche la tutela delle denominazioni di origine.
- 3.7 La politica della qualità dovrà in futuro essere attuata tra l'altro mediante il regolamento relativo al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), nell'ambito dell'asse prioritario «Diversificazione dell'economia rurale», nonché mediante il piano d'azione in materia di agricoltura biologica.
- 3.8 Le piccole imprese alimentari e in particolare le piccole aziende di trasformazione a vocazione artigiana rivestono pertanto un'importanza strategica: sono loro, infatti, a poter contribuire alla diversificazione, a offrire cioè ai consumatori **un'ampia varietà di prodotti**. L'aumento della domanda sta a significare che i consumatori apprezzano in misura crescente la diversificazione e che proprio i processi produttivi artigianali e/o tradizionali, parte integrante del nostro patrimonio culturale, sono inscindibili dalla qualità elevata dei prodotti. Da decenni ormai queste imprese alimentari dimostrano di essere perfettamente in grado di realizzare prodotti sicuri.

### **Dispositivi di sicurezza diversificati per far fronte a rischi diversificati**

- 3.9 Il Comitato constata con soddisfazione che, rispetto a quelli vigenti, i nuovi regolamenti presentano una **maggiore flessibilità**. Tale **flessibilità offre nuove opportunità** alle piccole imprese di trasformazione alimentare che adottano metodi artigianali e/o tradizionali: il riconoscimento di tutte le imprese secondo criteri uniformi consentirà infatti in futuro anche a quelle di piccole dimensioni di partecipare agli scambi transfrontalieri. Tali opportunità devono tuttavia ancora essere sfruttate dagli Stati membri.
- 3.10 Al tempo stesso, però, la flessibilità comporta anche dei **rischi** per le piccole imprese alimentari. Le imprese che un tempo erano soltanto «registrate» ora devono tutte soddisfare gli standard più elevati previsti per la procedura di riconoscimento. **A tutto ciò si aggiunge il fatto che alcune disposizioni specifiche del regolamento (CE) n. 853/2004 introducono requisiti ben più rigorosi di quelli precedenti**. Ciò riguarda, in particolare, l'obbligo conseguente di effettuare controlli microbiologici.

- 3.11 La fissazione di obiettivi in materia di igiene invece di prescrizioni rigide e le relative clausole di flessibilità consentono di modulare sia il sistema HACCP (di cui al regolamento (CE) n. 852/2004) che la procedura di riconoscimento in base ai rischi specifici connessi ai diversi tipi di funzionamento dei processi produttivi.
- 3.12 La flessibilizzazione è di importanza vitale per il mantenimento in Europa di imprese alimentari dalla struttura differenziata, in quanto una parte dei rischi e dei relativi requisiti in materia di igiene è strettamente connessa ad un sistema di produzione, trasformazione e distribuzione specifico. Le piccole imprese alimentari di stampo artigianale, con la loro distribuzione prevalentemente locale/regionale, presentano — in termini di sicurezza alimentare — rischi in parte diversi rispetto alle grandi aziende industriali, i cui canali di distribuzione superano i confini regionali o addirittura nazionali. È comprensibile, quindi, che nelle grandi aziende che impiegano molti collaboratori, producono grossi quantitativi e sono caratterizzate da aree di competenza ben delimitate sia opportuno adottare sistemi di tracciabilità e di gestione della qualità, procedure d'identificazione dei lotti e un'accurata concezione dello spazio, nonché analisi microbiologiche commisurate alle partite. Nelle piccole imprese alimentari in cui le responsabilità sono nelle mani di pochi collaboratori e che spesso non partecipano agli scambi intracomunitari, bastano per lo più misure semplici come i controlli a campione delle temperature di refrigerazione o di ebollizione o eventuali ispezioni visive dei prodotti (nel caso, ad esempio, delle salsicce di carne cruda o già cotta). In questo caso trovano applicazione le procedure di controllo tradizionali e comprovate. Il ricorso a strumenti tecnici o organizzativi non garantisce, in questo caso, un'igiene più elevata, e provoca un maggior dispendio di tempo e di denaro.
- 3.13 Un esempio di trasposizione di misure, che sono logiche e necessarie per una realtà industriale, a un'impresa artigianale è costituito dall'obbligo, già presente nella direttiva 64/433/CEE, di installare uno sterilizzatore. Quando si lavora lungo la linea di macellazione, a una velocità che nelle aziende moderne è di solito elevata, non si ha il tempo di pulire il coltello che sia venuto a contatto con un ascesso. La presenza di uno sterilizzatore in corrispondenza di ogni postazione di sezionamento consente all'operatore di munirsi di un nuovo coltello sterile senza rallentare la linea di macellazione. Il discorso è diverso per la macelleria artigianale: in questo caso, infatti, ogni singolo capo viene sezionato da una persona che dispone sempre del tempo sufficiente a procurarsi, se necessario, un nuovo coltello sterile. A tal fine basterà preparare già dalla sera prima un numero sufficiente di coltelli sterili, mentre è inutile disporre di uno sterilizzatore in corrispondenza di ciascuna postazione di lavoro. Nella versione riveduta del documento SANCO n. 1514 si tiene già conto di questa obiezione formulata dal Comitato, specificando al punto 5.3 che nei piccoli mattatoi basta disporre di un numero sufficiente di coltelli sterili prima di procedere alla macellazione.
- 3.14 In altri termini, le norme di igiene e i requisiti di sicurezza vengono definiti in modo unilaterale, sulla base dei rischi connessi all'attuale produzione *mainstream*, cioè alla lavorazione di tipo industriale e agli scambi globalizzati, per poi essere applicati senza modifiche di sorta alle imprese a struttura artigianale, con il rischio di nuocere alla competitività dei prodotti artigianali e/o tradizionali. Questi prodotti vengono quindi esclusi dal mercato in via diretta e indiretta (tramite un aumento dei costi).
- 3.15 Di conseguenza, quando si esige l'adozione di norme d'igiene adeguate alle procedure e alle strutture specifiche, non si vuole soltanto garantire un accesso al mercato in condizioni di parità, ma anche mantenere e promuovere l'innovazione in ambiente rurale. Per fare un esempio, una delle maggiori innovazioni degli ultimi decenni è costituita dallo sviluppo e dalla diffusione dell'agricoltura biologica. Senza i margini di manovra già esistenti o conquistati di recente non sarebbe stato possibile rivalutare i procedimenti tradizionali di trasformazione dei prodotti alimentari. Anche in futuro bisognerà pertanto lasciare un certo margine per le specialità regionali, i processi artigianali e/o tradizionali, alcune forme di trasformazione, determinate qualità e modalità di commercializzazione, garantendo nel contempo al consumatore un livello elevato e costante di sicurezza alimentare.

#### **4. Possibili vantaggi e svantaggi della nuova normativa in materia di igiene per le piccole imprese artigiane del settore delle carni e del latte**

##### **Regolamento (CE) n. 852/2004**

4.1 Alcuni Stati si erano avvalsi della possibilità, offerta dalla normativa previgente, di operare una distinzione tra

imprese di trasformazione delle carni e del latte «registrate» e «riconosciute». Le imprese registrate non potevano partecipare agli scambi intracomunitari, ma ciò non era motivato da standard di igiene diversi. Al punto 3.4, il documento SANCO 1513/2003 riv. 1 chiede espressamente agli Stati membri di consentire ai produttori che riforniscono direttamente i consumatori finali e non rientrano nel campo di applicazione dei regolamenti (CE) n. 852/2004 e n. 853/2004 di partecipare — nelle zone prossime ai confini — agli scambi transfrontalieri. Si creano così nuove opportunità di mercato per le imprese situate in tali zone.

- 4.2 Il regolamento (CE) n. 852/2004 impone il ricorso al **sistema HACCP** per le procedure che contribuiscono alla sicurezza dei prodotti alimentari. L'introduzione obbligatoria di tale sistema è un elemento positivo, che però si riallaccia, in effetti, alla tradizione artigiana. Questa, infatti, prevede pochi controlli, ma della massima efficacia, in corrispondenza dei punti critici, al fine di ottenere la massima sicurezza del prodotto. Anche il documento SANCO 1955/2005, del 30 agosto 2005, stabilisce come modulare il sistema HACCP in base ai diversi tipi di imprese. Gli stessi Stati membri hanno elaborato analoghi dispositivi di applicazione di una buona prassi igienica a livello nazionale, che possono agevolare l'attuazione del sistema HACCP nelle piccole imprese del settore alimentare, dato che in alcuni casi si può anche fare a meno di effettuare una propria analisi dei pericoli e dei rischi.
- 4.3 In questo senso, l'utilità del sistema HACCP per le imprese alimentari dipenderà dal tenore dei dispositivi nazionali di applicazione del sistema. Se si attribuirà eccessiva importanza alla documentazione e alla tenuta di liste di controllo esaurienti, tale sistema rischia di far salire i costi senza per questo incrementare gli standard di sicurezza.
- 4.4 Il sistema HACCP prevede controlli microbiologici per i quali vanno ancora stabilite le modalità e la portata (cfr. art. 4 del regolamento (CE) n. 852/2004). La forma del nuovo **regolamento sui criteri microbiologici** influirà sensibilmente sui costi dell'autocontrollo. Esso inciderà sulla futura competitività delle piccole imprese alimentari, in quanto, a differenza di quanto avviene nelle grandi aziende, i costi dovranno essere ripartiti — per dare un esempio — su volumi decisamente più ridotti di prodotti trasformati e venduti. Va pertanto giudicata positivamente la disposizione che prevede la possibilità di adattare ai volumi di produzione la frequenza dei controlli da effettuare sulla carne macinata fornita dalle piccole imprese di macellazione e di sezionamento o dalle macellerie. Tutte le altre imprese sono soggette a controlli settimanali.

#### **Regolamento (CE) n. 853/2004: i rischi della flessibilità nel settore lattiero-caseario**

- 4.5 Questa flessibilità offre **un'ampia discrezionalità** non solo agli Stati membri, ma soprattutto alle autorità veterinarie regionali responsabili del riconoscimento degli stabilimenti delle imprese alimentari. Esistono già oggi notevoli differenze nell'applicazione delle norme di igiene, specie nei settori giudicati a rischio dai veterinari, come ad esempio la macellazione di pollame in prossimità dell'allevamento, i caseifici artigianali e la fabbricazione di prodotti a base di latte crudo.
- 4.6 In numerosi Stati membri dell'Unione, la trasformazione del latte in formaggio contribuisce in modo sostanziale a garantire l'esistenza delle aziende rurali. Dalle esperienze raccolte in Polonia a livello regionale prima e dopo l'adesione all'Unione è emerso che le autorità veterinarie vietavano inizialmente la creazione di caseifici artigianali in nome di presunte «disposizioni dell'Unione europea». È risultato che esse fossero del tutto impreparate di fronte a queste «nuove» idee, ma che, per andare sul sicuro, seguissero il principio secondo cui ciò che non esiste non crea neanche problemi (di igiene). È chiaro, però, che la responsabilità in questo caso non è dell'Unione, ma delle autorità nazionali e regionali.
- 4.7 Numerose disposizioni in materia di trasformazione del latte, ancora definite in forma dettagliata nella normativa europea precedente, vengono ora abrogate. Il nuovo regolamento offre nuove possibilità alle imprese alimentari di piccole dimensioni e a vocazione artigianale: queste, infatti, possono veder riconosciuti eventuali procedimenti alternativi, che però il regolamento non definisce in concreto.
- 4.8 Alla luce di quanto esposto finora, vi sono ragioni fondate di temere che alcuni Stati membri, all'atto di applicare i regolamenti a livello nazionale, tenteranno di imporre un'interpretazione molto più restrittiva e sfavorevole alle piccole imprese alimentari rispetto agli obiettivi fissati dal legislatore europeo.

- 4.9 Al riguardo, un primo esempio è offerto dal progetto di regolamentazione amministrativa generale (procedura di riconoscimento ai sensi dell'articolo 31 del regolamento (CE) n. 882/2004) già elaborato in Germania. Come già accadeva in passato, si richiede ora una prova di omologazione per l'autorizzazione degli impianti di pastorizzazione e delle centrifughe pultrici. Gli operatori che ricorrono ad apparecchiature o procedure diverse devono sostenere l'onere della prova e i costi della perizia da effettuare.
- 4.10 Un secondo esempio è costituito dal fatto che, nella fase di recepimento dell'*acquis* comunitario, in alcuni Stati membri dell'Europa orientale, come la Repubblica ceca, la Polonia, la Slovenia e i paesi baltici, hanno avuto luogo processi analoghi a quelli osservati nei nuovi *Länder* tedeschi. I problemi economici hanno indotto a cambiamenti strutturali di enorme portata nelle imprese lattiere e nei mattatoi, con conseguente perdita di posti di lavoro; inoltre, l'interesse che le grandi imprese di trasformazione nutrono per un migliore sfruttamento dei loro impianti ha spesso condizionato la procedura di riconoscimento.
- 4.11 Il Comitato invita pertanto la Comunità a vigilare sul **rispetto della concorrenza leale** in tutti gli Stati membri, affinché le autorità consentano anche alle piccole imprese alimentari locali di sfruttare i margini di discrezionalità concessi dal legislatore europeo in materia di prodotti tradizionali e regionali di qualità.

#### **Regolamento (CE) n. 853/2004: alcuni ostacoli per le piccole imprese alimentari del settore delle carni**

- 4.12 Il regolamento (CE) n. 853/2004 contiene una serie di prescrizioni chiare che vanno ben oltre quelle applicabili finora alle piccole imprese alimentari del settore delle carni ed hanno ripercussioni negative sull'evoluzione dei costi e di conseguenza sulle imprese stesse; tra queste prescrizioni, le più significative sono le seguenti:
- 4.13 tutti i mattatoi devono essere dotati di **locali di stabulazione** <sup>(5)</sup>. Da tale prescrizione non sarebbe escluso il settore artigianale delle carni, nonostante la brevità della permanenza dei capi e lo scarso numero di capi macellati in una settimana nei piccoli mattatoi. In linea di massima, per le piccole imprese ciò comporta ingenti investimenti senza vantaggi tangibili in termini di igiene. Il Comitato, quindi, si compiace che la versione riveduta del documento SANCO/1514/2005 affronti ora questo problema: al punto 2, infatti, si specifica che i piccoli mattatoi non sono obbligati a disporre di apparecchiature sofisticate (*sophisticated or extensive infrastructures*) per l'abbeveraggio e l'alimentazione dei capi.
- 4.14 La **macellazione e il sezionamento devono essere effettuati in locali separati**. Tuttavia, i medesimi locali possono essere utilizzati per entrambe le operazioni senza comprometterne il livello di sicurezza, purché tali operazioni siano svolte in tempi diversi in modo da lasciare asciugare i locali e migliorarne così le condizioni igieniche. Tra l'altro, ciò si tradurrebbe in un risparmio di investimenti per le piccole imprese alimentari. Pertanto, in una versione riveduta del documento di orientamento si dovrebbe prevedere un'esenzione dall'obbligo di effettuare le due operazioni in locali separati, purché tra esse intercorra un lasso di tempo sufficiente e i locali siano puliti in modo appropriato.
- 4.15 Le piccole imprese artigiane, che finora godevano dello status di imprese registrate, saranno anch'esse tenute in futuro a mantenere una **temperatura di 12 °C nei locali di sezionamento** o ad adottare una procedura alternativa. Anche a prescindere dal fatto che lavorare con una temperatura di 12 °C pone alcuni problemi, ciò comporterà un aumento degli investimenti e dei costi di refrigerazione per le piccole imprese <sup>(6)</sup>. Al riguardo sarebbe senz'altro sufficiente togliere dalla cella frigorifera la carne da sezionare in singole porzioni.
- 4.16 Particolarmente problematici sono i nuovi requisiti in materia di **temperatura e controllo applicabili alla carne macinata**, introdotti dal regolamento (CE) n. 853/2004, dato che la carne macinata riveste una grande importanza economica anche per le microimprese e per le piccole imprese di trasformazione. Almeno in Germania, finora tali imprese rientravano nella categoria di quelle «solo registrate» ed erano quindi soggette alla normativa nazionale in materia di carne macinata, che prescrive una temperatura di 4 °C. Dato che in futuro esisteranno solo imprese riconosciute a livello comunitario, anche le imprese artigiane di trasformazione delle carni dovranno rispettare i severi requisiti in materia di temperatura (2 °C) previsti dal nuovo regolamento <sup>(7)</sup>. Nel caso in cui le imprese producano carne macinata fresca e la vendano il giorno stesso (come imponeva la vecchia normativa), la prescrizione di una temperatura più bassa non reca alcun vantaggio in termini di igiene. Poiché per mantenere le temperature più basse ora previste non sarà sufficiente adeguare i vecchi impianti e



occorreranno inoltre dei sistemi di sbrinamento, le imprese dovranno investire in nuovi impianti di refrigerazione. Un altro aspetto del nuovo regolamento che pone problemi di competitività alle imprese artigiane è il fatto che esso consente la macinazione della carne congelata, il che servirà solo a favorire ulteriori pratiche di *dumping*.

4.17 Un'altra novità è costituita dall'obbligo di **controlli microbiologici** sulla carne macinata prodotta dalle imprese artigiane, anche quando la carne sia venduta o surgelata il giorno stesso di produzione<sup>(8)</sup>. Tale disposizione comporta notevoli oneri finanziari senza vantaggi concreti in termini di igiene. Resta imprecisata la frequenza dei controlli. Il progetto di regolamento prevede, soltanto per le piccole imprese, la possibilità di non effettuare le campionature settimanali (cfr. oltre, ai punti da 4.18 a 4.20).

### **Regolamento sulla definizione dei criteri microbiologici**

4.18 Il tenore delle disposizioni del regolamento sui criteri microbiologici, attualmente in corso di elaborazione, rivestirà particolare importanza per la competitività futura delle piccole imprese alimentari. La portata dei prelievi da effettuare e l'entità dei campioni dovranno essere commisurate al volume della produzione dell'impresa interessata ed essere al tempo stesso rappresentative in termini statistici.

4.19 Finora i mattatoi erano obbligati a effettuare, una volta l'anno, analisi microbiologiche sulle carcasse per stabilire la carica microbica totale e la presenza di agenti patogeni (*enterobacteriaceae*), nonché, dieci volte all'anno, analisi corrispondenti sulle attrezzature, sulle pareti dei locali, ecc. Il previsto aumento della frequenza delle analisi obbligatorie comporterà notevoli costi supplementari per le piccole imprese (cfr. punto 4.16 per la carne macinata).

4.20 Si consideri inoltre che, nel caso di volumi di produzione esigui, si creano problemi non soltanto statistici, ma anche in termini di quantitativi di campioni da prelevare ai fini dell'analisi, come ha rilevato la *Confédération générale de l'alimentation en détail* (CGAD), l'organizzazione professionale francese degli artigiani e dei commercianti dell'alimentazione. Se si mantenesse invariata l'entità dei campioni, in determinati casi non resterebbe più merce, secondo la CGAD, da destinare alla vendita, per non parlare poi dei relativi costi.

## **5. Conclusioni**

5.1 Il Comitato giudica con favore la flessibilità dei nuovi regolamenti, che offrono nuove opportunità alle imprese alimentari tradizionali e/o artigianali e regionali.

5.2 A giudizio del Comitato, però, questi margini di manovra possono anche comportare rischi elevati per le imprese artigiane, in quanto sia gli Stati membri che le autorità locali potrebbero interpretare le disposizioni in modo poco favorevole a tali imprese, come dimostra la regolamentazione adottata finora a livello nazionale per recepire le direttive comunitarie. Alle imprese dovrebbe essere in sostanza lasciata la facoltà di decidere con quali strumenti perseguire gli obiettivi formulati in materia di igiene. Ciò è sottolineato anche al punto 4 del documento di orientamento SANCO 1513/2005/riv. 1. La Commissione, quindi, deve garantire un'adeguata pubblicità di tale documento negli Stati membri.

5.3 Il Comitato ravvisa inoltre la necessità di modificare in alcuni punti il testo dei regolamenti.

5.3.1 La macellazione artigianale di singoli capi andrebbe in linea di principio riconosciuta come «procedura tradizionale». Ciò vale per tutte le misure di adeguamento da adottare a livello nazionale in virtù dell'articolo 13, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 852/2004, dell'articolo 10, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 853/2004 e dell'articolo 10, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 854/2004.

5.3.2 I locali che nel commercio al dettaglio vengono utilizzati per la preparazione e/o il sezionamento di grandi quantità di alimenti di origine animale destinati ad altri dettaglianti dovrebbero rientrare, senza eccezioni, nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 853/2004<sup>(9)</sup>.

5.3.3 Quanto ai requisiti costruttivi (cfr. allegato III del regolamento (CE) n. 853/2004), bisognerebbe tener conto delle raccomandazioni di cui al punto 5.2 del documento SANCO 1514, secondo cui le imprese artigiane che effettuano la macellazione nei propri locali non devono disporre necessariamente di impianti di stabulazione, ma solo di impianti, anche semplici, di alimentazione e abbeveraggio.

- 5.3.4L'obbligo di disporre di un secondo locale di lavoro dovrebbe venir meno nel caso in cui le operazioni di macellazione e sezionamento siano chiaramente separate nel tempo (cfr. capo II, paragrafo 2, lettera c)).
- 5.3.5L'obbligo di mantenere una certa temperatura all'interno dei locali di sezionamento non si dovrebbe applicare qualora la carne, come spesso avviene nelle imprese artigiane, sia estratta dalla cella frigorifera in porzioni che vengono poi sezionate.
- 5.3.6Quanto ai requisiti in materia di temperatura, le imprese artigiane di trasformazione dovrebbero essere esenti dall'obbligo di refrigerare la carne macinata a 2 °C (cfr. sezione V, capo III, paragrafo 2, lettera c)) e ottemperare invece all'obbligo dei 4 °C (se il prodotto è macinato fresco e venduto il giorno stesso di produzione) previsto dalla precedente regolamentazione tedesca per le imprese registrate. Inoltre, per le imprese che producono quantitativi limitati di carne macinata da vendere o surgelare il giorno stesso di produzione, la frequenza dei controlli microbiologici dovrebbe dipendere dalla quantità di carne macinata effettivamente prodotta (cfr. regolamento (CE) n. 852/2004, capo II, articolo 4, paragrafo 3, lettera a)).
- 5.3.7Il Comitato propone pertanto di elaborare uno studio comparativo che analizzi l'applicazione del regolamento in Stati membri le cui imprese alimentari artigiane presentano strutture diverse, sulla cui base mettere a punto proposte specifiche volte a incrementare la competitività di tali imprese. In particolare, bisognerebbe anche accertarsi della disponibilità di formazione iniziale e permanente per le piccole imprese alimentari. Inoltre, bisognerebbe verificare i sistemi utilizzati per divulgare i documenti di orientamento della Commissione, sì da garantire alle piccole imprese un'adeguata informazione sul grado di flessibilità loro accordato.

Bruxelles, 15 dicembre 2005

La Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(1)</sup> [GU L 226 del 25.6.2004](#).

<sup>(2)</sup> HACCP = *Hazard Analysis Critical Control Points*.

<sup>(3)</sup> [GU C 155 del 29.5.2001, pag. 39](#).

<sup>(4)</sup> In Germania, nel settore dei prodotti di macelleria il 45 % del volume d'affari è ancora realizzato da imprese artigiane. Rispetto al volume delle vendite, la loro incidenza in termini di peso dei prodotti venduti è un po' inferiore: esse, infatti, praticano prezzi un po' più alti, anche a causa dei costi più elevati delle materie prime e del lavoro.

<sup>(5)</sup> Regolamento (CE) n. 853/2004, allegato III, sezione I, capo II, paragrafi 1, lettera a), e 2, lettera c).

<sup>(6)</sup> Idem, allegato III, sezione I, capo V, paragrafo 2, lettera a).

<sup>(7)</sup> Idem, allegato III, sezione V, capo III, paragrafo 2, lettera c).

<sup>(8)</sup> Regolamento (CE) n. 852/2004, capo II, articolo 4, paragrafo 3, lettera a).

<sup>(9)</sup> Cfr. anche parere CESE del 28.3.2001, [GU C 155 del 29.5.2001, pag. 39](#).