COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 21.2.2023
COM(2023) 101 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

L'attuazione del regolamento (UE) n. 1379/2013 sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura

INDICE

1 INTRODUZIONE 1

2 ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO OCM E CONTRIBUTO AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DELLA PCP 3

2.1 Organizzazioni professionali 3

2.1.1 Contributo al conseguimento degli obiettivi della PCP 3

2.1.2 Norme riguardanti la costituzione di organizzazioni di produttori, associazioni di organizzazioni di produttori, organizzazioni interprofessionali e organizzazioni professionali transnazionali, obiettivi e misure 4

2.1.3 Riconoscimento delle organizzazioni di produttori, delle organizzazioni interprofessionali e delle organizzazioni professionali transnazionali 6

2.1.4 Estensione delle norme 8

2.1.5 Piani di produzione e di commercializzazione 9

2.1.6 Stabilizzazione dei mercati 10

2.2 Norme di commercializzazione 11

Contributo al conseguimento degli obiettivi della PCP e fissazione e rispetto delle norme di commercializzazione 11

2.3 Informazione dei consumatori 12

2.3.1 Contributo al conseguimento degli obiettivi della PCP 12

2.3.2 Informazioni obbligatorie 14

2.3.3 Informazioni sulla certificazione ecologica 15

2.3.4 Informazioni supplementari facoltative 16

2.4 Norme di concorrenza 17

Contributo al conseguimento degli obiettivi della PCP ed esclusioni dalle norme di concorrenza 17

2.5 Informazioni sul mercato 17

3 CONCLUSIONI 19

ALLEGATI 21

Allegato 1 – Basi giuridiche 21

Allegato 2 – Consultazione pubblica 23

1 INTRODUZIONE

L'organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura esiste dal 1970 ed è il più antico pilastro della politica comune della pesca (PCP), di cui è parte integrante insieme alle misure finanziarie e di conservazione.

L'OCM è disciplinata dal regolamento (UE) n. 1379/2013 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura[1] ("regolamento OCM") e dal regolamento (UE) n. 1380/2013 relativo alla politica comune della pesca[2] ("regolamento PCP"), in particolare all'articolo 35.

L'OCM è stata riformata nel 2013 insieme alla PCP e mira a conseguire gli obiettivi di quest'ultima. La riforma ha comportato una serie di cambiamenti fondamentali per gli Stati membri e per il settore della pesca e dell'acquacoltura, in particolare il rafforzamento del ruolo delle organizzazioni di produttori attraverso la responsabilizzazione degli operatori e l'introduzione di una nuova logica d'intervento, che ha messo fine ai precedenti meccanismi d'intervento che prevedevano il finanziamento pubblico per il ritiro definitivo dei prodotti della pesca dal consumo umano o la loro distruzione.

L'OCM comprende cinque ambiti d'intervento:

- organizzazioni professionali: le organizzazioni di produttori (OP), le associazioni di organizzazioni di produttori (AOP) e le organizzazioni interprofessionali;
- norme comuni di commercializzazione: norme che stabiliscono caratteristiche uniformi per i prodotti della pesca venduti nell'UE, indipendentemente dalla loro origine, contribuendo a garantire un mercato interno trasparente che fornisca prodotti di alta qualità;
- informazione dei consumatori: informazioni obbligatorie che integrano l'etichettatura generale degli alimenti a norma del regolamento (UE) n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori[3] e indicazioni sulle informazioni facoltative, al fine di indurre i consumatori ad adottare abitudini di consumo sostenibili;

---

1 Regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 1).

2 Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 22).

3 Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione (GU L 304 del 22.11.2011, pag. 18).

- norme di concorrenza: esclusioni dalla loro applicazione sono consentite a determinate condizioni; e

- informazioni sul mercato: raccolta, elaborazione e diffusione di informazioni economiche sui mercati dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura a sostegno dell'elaborazione delle politiche e delle strategie dei portatori di interessi.

Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca[4] (FEAMP) e il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura[5] (FEAMPA) sostengono l'attuazione della politica di mercato dell'UE per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

Il regolamento OCM è stato modificato[6] tre volte:

- la prima volta nel 2013, per esentare temporaneamente da taluni obblighi di etichettatura i prodotti posti in vendita al dettaglio al consumatore finale a Mayotte, divenuta regione ultraperiferica nel 2014[7];

- la seconda volta nel 2015, per allineare le taglie minime di riferimento per la conservazione alle taglie minime di commercializzazione[8]; e

- l'ultima volta nel 2020, per introdurre misure di crisi volte a rispondere alle perturbazioni del mercato derivanti dalla crisi COVID-19[9]; tali misure hanno assolto la medesima funzione dopo l'inizio della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina.

La presente relazione fa il punto dell'attuazione del regolamento OCM e descrive i risultati ottenuti, conformemente all'articolo 48 dello stesso. La relazione segue la struttura del regolamento OCM e, per ciascuna sezione, esamina i seguenti aspetti:

- bilancio dell'attuazione delle disposizioni relative all'OCM e del loro contributo al conseguimento degli obiettivi della PCP;

---

4 Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 149 del 20.5.2014, pag. 1).

5 Regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004 (GU L 247 del 13.7.2021, pag. 1).

6 Cfr. allegato 1.

7 Regolamento (UE) n. 1385/2013 del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica i regolamenti del Consiglio (CE) n. 850/98 e (CE) n. 1224/2009, e i regolamenti (CE) n. 1069/2009, (UE) n. 1379/2013 e (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in conseguenza della modifica dello status, nei confronti dell'Unione europea, di Mayotte (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 86).

8 Regolamento (UE) 2015/812 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, che modifica i regolamenti (CE) n. 850/98, (CE) n. 2187/2005, (CE) n. 1967/2006, (CE) n. 1098/2007, (CE) n. 254/2002, (CE) n. 2347/2002 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, e i regolamenti (UE) n. 1379/2013 e (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'obbligo di sbarco e abroga il regolamento (CE) n. 1434/98 del Consiglio (GU L 133 del 29.5.2015, pag. 1).

9 Regolamento (UE) 2020/560 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 508/2014 e (UE) n. 1379/2013 per quanto riguarda misure specifiche per attenuare l'impatto dell'epidemia di COVID-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura (GU L 130 del 24.4.2020, pag. 11).

- principali risultati conseguiti, in particolare quelli derivanti dalla riforma;
- sfide e carenze nell'attuazione del regolamento; e
- settori di possibile miglioramento nell'ambito dell'attuale quadro giuridico o al di fuori di esso, in cui altri strumenti (più recenti), come il Green Deal europeo o la strategia "Dal produttore al consumatore", possono perseguire gli obiettivi dell'OCM con maggior efficacia o in modo complementare.

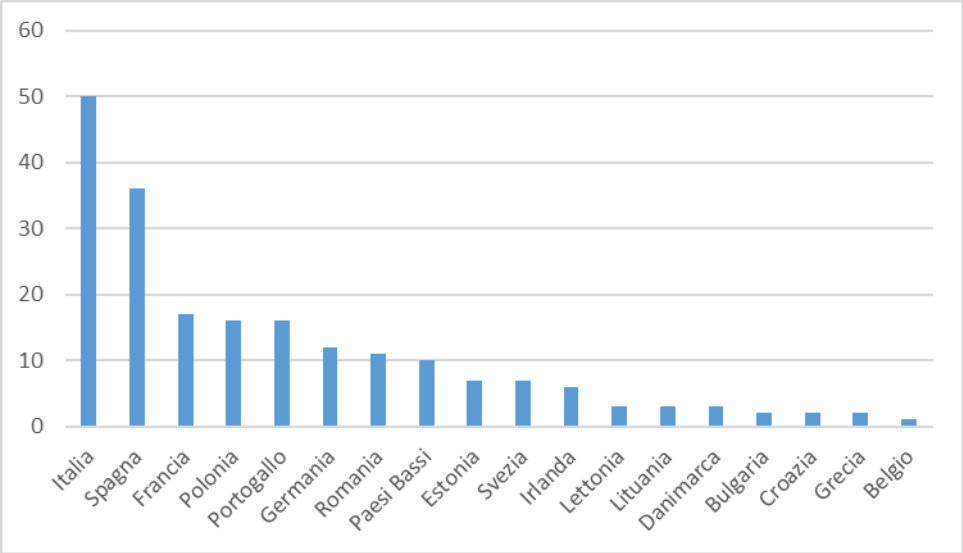
2 ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO OCM E CONTRIBUTO AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DELLA PCP

2.1 Organizzazioni professionali[10]

2.1.1 Contributo al conseguimento degli obiettivi della PCP

Per effetto del loro riconoscimento formale, le organizzazioni di produttori sono soggette a obblighi per quanto riguarda il perseguimento degli obiettivi della PCP. La contropartita del rispetto di tali obblighi è l'accesso privilegiato al sostegno finanziario e la possibilità di beneficiare dell'esclusione dalle norme di concorrenza alle condizioni previste dal regolamento OCM. Ciò non riguarda i vari altri tipi di organismi collettivi di produttori[11] nell'UE, a livello locale, nazionale o transnazionale.

Figura 1 – Numero di organizzazioni di produttori per Stato membro



Le organizzazioni di produttori costituiscono dunque la spina dorsale del settore della pesca e, in misura minore (anche se crescente), del settore dell'acquacoltura. Le organizzazioni di produttori contribuiscono alla gestione quotidiana della PCP e ne consentono l'attuazione collettiva a livello dei produttori. A tal fine, ciascuna di esse è tenuta a elaborare e attuare piani di produzione e di commercializzazione. In particolare, a norma del regolamento OCM

[10] Al novembre 2022 vi erano 204 organizzazioni di produttori (163 nel settore della pesca e 41 nel settore dell'acquacoltura) in 18 Stati membri, 9 associazioni di organizzazioni di produttori (nel settore della pesca) in 7 Stati membri e 7 organizzazioni interprofessionali in 6 Stati membri.

[11] Ad esempio, le *prudhommies* (in Francia) e le *cofradías* (in Spagna).

tali piani devono mirare al conseguimento degli obiettivi stabiliti per l'OCM stessa dall'articolo 35 del regolamento PCP e di tutti gli obiettivi previsti per le organizzazioni di produttori dal regolamento OCM (articolo 7 del regolamento OCM). Per questo motivo le organizzazioni di produttori hanno il potere di gestire collettivamente le attività dei loro aderenti, purché nel rigoroso rispetto degli obblighi di conservazione. Le organizzazioni di produttori contribuiscono alla sicurezza dell'approvvigionamento alimentare garantendo la disponibilità e la sostenibilità di un'ampia gamma di prodotti ittici e, in tal modo, assolvono una missione di servizio pubblico e ottimizzano le opportunità commerciali per i loro aderenti.

Tale ruolo fondamentale delle organizzazioni di produttori nel conseguimento degli obiettivi della PCP ha indotto la Commissione europea ad adoperarsi per promuoverne la costituzione, il consolidamento e il finanziamento in tutta l'UE, in particolare negli Stati membri in cui la produzione primaria era ancora ampiamente frammentata (acquacoltura, pesca artigianale). La forte presenza di organizzazioni di produttori è un fattore decisivo per la sopravvivenza e la prosperità delle comunità costiere e per dare maggior peso ai produttori primari rispetto all'industria della trasformazione o ai rivenditori al dettaglio. L'elaborazione di programmi nazionali relativi al FEAMP(A) è stata cruciale a tale riguardo.

2.1.2 Norme riguardanti la costituzione di organizzazioni di produttori, associazioni di organizzazioni di produttori, organizzazioni interprofessionali e organizzazioni professionali transnazionali, obiettivi e misure

I portatori di interessi dell'UE hanno riferito[12] che gli strumenti messi a disposizione delle organizzazioni dei produttori dal regolamento OCM, soprattutto i piani di produzione e di commercializzazione, sono adatti ad aiutarle a perseguire i loro obiettivi, in particolare a organizzare meglio la strutturazione dell'approvvigionamento ittico, al fine di aumentare i redditi dei pescatori e degli acquacoltori e di attuare la PCP sul campo. I produttori hanno tuttavia sottolineato una mancanza di coerenza nel livello del sostegno, in particolare finanziario, tra un'autorità nazionale e l'altra. Ciò comporta notevoli differenze nello sviluppo e nel funzionamento delle organizzazioni di produttori tra gli Stati membri e difficoltà a garantire condizioni di parità.

Per ridurre questi squilibri, la Commissione ha avviato continue iniziative d'informazione e sensibilizzazione per coadiuvare tutte le parti coinvolte nell'attuazione di tale strumento innovativo (nella fattispecie, i piani di produzione e di commercializzazione). Tali iniziative sono iniziate con una valutazione dettagliata dei programmi nazionali relativi al FEAMP e con la formulazione di raccomandazioni. Successivamente, la Commissione si è messa costantemente a disposizione per chiarire i concetti, fugare le incertezze e agevolare la condivisione di buone pratiche. Occorre tuttavia riconoscere che esiste naturalmente un certo grado di disomogeneità tra i vari paesi, poiché il processo di preparazione, attuazione e monitoraggio dei piani di produzione e commercializzazione avviene tra le autorità nazionali e le rispettive organizzazioni di produttori in quanto è ad esse che, trovandosi nella posizione migliore per farlo, spetta in ultima analisi decidere sul contenuto di detti piani e sul livello del sostegno destinato alla loro preparazione e attuazione.

[12] Parere del consiglio consultivo per i mercati sul funzionamento dell'OCM, marzo 2022 (documento non disponibile in italiano).

Per alcune categorie di produttori (in particolare, gli acquacoltori e i piccoli pescatori costieri), il funzionamento delle organizzazioni di produttori continua a rappresentare una sfida. Gli acquacoltori riconoscono che la revisione del regolamento OCM ha contribuito a rendere il quadro giuridico più adeguato per le loro organizzazioni di produttori. Le misure di promozione e comunicazione attuate da queste ultime hanno avuto particolare successo. Nell'UE, tuttavia, le organizzazioni di produttori del settore dell'acquacoltura sono ancora poche e non riescono pertanto ad attuare quel raggruppamento completo dell'offerta che potrebbe aiutarle a far fronte all'elevata concentrazione strutturale del commercio al dettaglio. La promozione dei vantaggi derivanti dalla costituzione di organizzazioni di produttori nel settore dell'acquacoltura è una delle azioni previste dagli orientamenti strategici per un'acquacoltura dell'UE più sostenibile e competitiva per il periodo 2021-2030[13], pubblicati nel 2021.

Nelle sue relazioni, il Parlamento europeo ha inoltre sollecitato una migliore strutturazione dei settori della pesca su piccola scala[14] e dell'acquacoltura[15] e lo sviluppo di organizzazioni interprofessionali.

I produttori del settore della piccola pesca costiera riferiscono di non ricevere sempre un sostegno amministrativo e/o finanziario adeguato per la costituzione e la gestione di un'organizzazione di produttori. Segnalano inoltre che gli Stati membri non tengono sufficientemente conto delle loro specificità nel momento in cui stabiliscono i criteri per il riconoscimento (ad esempio, un'attività economica sufficiente nella zona[16]). Nei limiti del ruolo svolto in tale processo, la Commissione si adopera principalmente per agevolare il dialogo e la comprensione tra le parti, in particolare al fine di chiarire concetti e aspetti normativi. Questo approccio appare efficace e contribuisce ad agevolare il processo di riconoscimento delle organizzazioni di produttori nel settore della piccola pesca costiera[17]. Un ulteriore limite è rappresentato dal fatto che i minori margini di profitto e le limitate risorse amministrative dei piccoli pescatori costieri indeboliscono la sostenibilità finanziaria delle loro organizzazioni di produttori e la loro capacità di rispondere ai requisiti giuridici e amministrativi richiesti per la costituzione o la gestione di tali organizzazioni. Dare ai produttori del settore della pesca artigianale la possibilità di aderire a un'organizzazione di produttori esistente, dando vita così a un'organizzazione di produttori mista (ossia costituita da piccoli pescatori e da pescatori di medie e grandi dimensioni), non è peraltro una soluzione adeguata, in quanto non sempre rispondente alle esigenze specifiche dei piccoli produttori del settore della pesca costiera.

L'esperienza maturata in relazione alle organizzazioni interprofessionali, che riuniscono rappresentanti dell'intera catena di approvvigionamento (produzione, trasformazione e vendita al dettaglio), è limitata in quanto quasi inesistenti nel settore. È soprattutto durante la crisi

---

13 Documento di lavoro dei servizi della Commissione *Orientamenti strategici per un'acquacoltura dell'UE più sostenibile e competitiva per il periodo 2021-2030*, SWD(2021) 102 final del 12 maggio 2021 (documento non disponibile in italiano).

14 Relazione sull'ottimizzazione della catena del valore nel settore della pesca nell'UE (2017/2119 (INI)) (relatrice: Clara Eugenia Aguilera García, S&D/Spagna).

15 Relazione *Verso un settore europeo dell'acquacoltura sostenibile e competitivo: situazione attuale e sfide future* (2017/2118 (INI)) (relatore: Carlos Iturgaiz, PPE/Spagna).

16 Articolo 14, paragrafo 1, lettera b), del regolamento OCM.

17 Ad esempio, il riconoscimento delle organizzazioni di produttori *Irish Islands Marine Resource Organisation* (Irlanda) nel 2021 e *Organisation de producteurs du Levant* (Francia) nel 2019.

COVID-19 che le organizzazioni interprofessionali, se ben funzionanti, si sono dimostrate uno strumento prezioso per rafforzare il corretto funzionamento della catena del valore e attenuare collettivamente l'impatto sulle diverse fasi.

La possibilità di riconoscere organizzazioni professionali transnazionali è ritenuta importante sia dal settore che dalle autorità nazionali. Tuttavia, solo quattro organizzazioni di produttori sono state formalmente riconosciute come transnazionali. Un progetto pilota[18] del 2020 ha evidenziato come, nella pratica, la mancanza di disposizioni giuridiche specifiche comporti una serie di difficoltà per quanto riguarda sia il riconoscimento che il funzionamento di tali organizzazioni. Il finanziamento delle organizzazioni professionali transnazionali è un aspetto cruciale, poiché non esiste alcun meccanismo formale per condividere o organizzare il sostegno finanziario di un'organizzazione operante tra due o più Stati membri. Per chiarire le possibilità esistenti e organizzare la cooperazione volta al finanziamento di tali organizzazioni, la Commissione ha fornito agli Stati membri[19] una serie di orientamenti.

2.1.3 Riconoscimento delle organizzazioni di produttori, delle organizzazioni interprofessionali e delle organizzazioni professionali transnazionali

Successivamente all'entrata in vigore dell'OCM riformata, la Commissione ha fornito orientamenti[20] sulla procedura di riconoscimento per aiutare sia gli Stati membri che il settore in tale processo. Parallelamente, per garantire il rispetto delle norme dell'OCM, la Commissione ha chiesto a tutti gli Stati membri di effettuare controlli sulle loro organizzazioni riconosciute e ha cercato di armonizzare la frequenza di tali controlli in tutti gli Stati membri.

---

[18] Piattaforma dell'UE per le organizzazioni di produttori del settore della pesca e dell'acquacoltura (documento non disponibile in italiano).

[19] Lettera al gruppo di esperti per i mercati e il commercio dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura sulle organizzazioni transnazionali, gennaio 2021 (documento non disponibile in italiano).

[20] Documento di lavoro dei servizi della Commissione *Documento di orientamento sull'attuazione del Capo II "Organizzazioni professionali" del regolamento (UE) n. 1379/2013 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, SWD(2016) 113 final del 1º aprile 2016.

a. Controlli orizzontali della conformità e problemi individuati

L'articolo 18 del regolamento OCM impone agli Stati membri di verificare a intervalli regolari che le organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali rispettino le norme per il loro riconoscimento. L'articolo 20 del regolamento consente alla Commissione di effettuare controlli. Di conseguenza, nel 2016 la Commissione ha chiesto a tutti gli Stati membri interessati se fossero stati effettuati controlli per verificare il rispetto delle norme relative all'OCM da parte delle organizzazioni di produttori e delle organizzazioni interprofessionali e a quali risultati avessero condotto. Parallelamente o a seguito di tali controlli, la Commissione ha avviato tre procedure EU Pilot e una procedura d'infrazione per porre rimedio ai problemi di non conformità che erano stati individuati. In un caso la Commissione stessa ha effettuato controlli in loco sul riconoscimento di organizzazioni di produttori.

In certi casi la combinazione dei controlli effettuati dalla Commissione e di quelli svolti dagli Stati membri ha portato alla revoca del riconoscimento, poiché ad esempio, secondo le risultanze, alcune di esse non svolgevano un'attività economica sufficiente come richiesto dal regolamento OCM. In alcuni casi, inoltre, le autorità nazionali hanno imposto a talune organizzazioni di produttori di modificare il loro statuto, le loro norme o il loro assetto proprietario per conformarsi al regolamento OCM. Alcuni Stati membri hanno inoltre pubblicato orientamenti nazionali, in particolare sui criteri per il riconoscimento delle organizzazioni di produttori o sul monitoraggio delle organizzazioni riconosciute.

Di seguito sono illustrate le principali carenze individuate nei controlli nazionali sulle organizzazioni di produttori:

- rispetto della condizione della pluralità degli aderenti: alcuni Stati membri non hanno verificato nel dettaglio l'assetto proprietario delle organizzazioni di produttori e, in particolare, i titolari effettivi in ultima istanza dei loro aderenti. Alcuni Stati membri non hanno reputato necessario verificare se la pluralità degli aderenti fosse autentica, ritenendo che la pluralità formale fosse sufficiente. Tuttavia, laddove in ultima analisi la totalità delle società e dei pescherecci operanti nell'ambito dell'organizzazione di produttori è di proprietà di un'unica persona fisica o giuridica, il funzionamento del sistema dell'OCM risulta compromesso e i requisiti di cui all'articolo 14, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 17 del regolamento OCM non possono essere soddisfatti. Le autorità nazionali dovrebbero dunque effettuare controlli volti ad accertare l'identità non solo delle diverse persone fisiche o giuridiche aderenti all'organizzazione di produttori, ma anche dei loro titolari effettivi o delle persone fisiche e giuridiche che detengono le azioni degli aderenti all'organizzazione di produttori;

- mancanza di prove adeguate sulla verifica del funzionamento democratico delle organizzazioni di produttori ai sensi dell'articolo 17, lettera d), del regolamento OCM: le autorità nazionali competenti devono verificare se la struttura di governance esistente consenta agli aderenti di controllare l'organizzazione di produttori e le sue decisioni;

- controlli insufficienti sulle regole relative all'ammissione di nuovi aderenti o all'esclusione degli aderenti ai sensi dell'articolo 17, lettera f), del regolamento OCM;

- assenza di criteri aggiornati per valutare se un'organizzazione svolga un'attività economica sufficiente in una determinata zona (ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, lettera b), del regolamento OCM);

- frequenza insufficiente dei controlli previsti in alcuni Stati membri.

La Commissione intende ripetere i propri controlli per verificare che gli Stati membri ottemperino all'obbligo di effettuare verifiche sulle loro organizzazioni di produttori.

b. Difficoltà nel riconoscimento formale delle organizzazioni professionali transnazionali

Nel caso specifico delle organizzazioni professionali transnazionali, in particolare delle organizzazioni di produttori, il progetto pilota realizzato nel 2020 ha messo in luce una serie di problemi e carenze che generano incertezze per quanto riguarda:

- la definizione del termine "transnazionale", che non figura nel regolamento OCM; e
- il modo in cui determinati requisiti per il riconoscimento delle organizzazioni di produttori debbano essere applicati alle organizzazioni transnazionali (ad esempio, i criteri relativi all'attività economica sufficiente).

La Commissione ha fornito chiarimenti agli Stati membri e ha spiegato che essi possono decidere di adottare norme, definizioni e modalità pratiche specifiche per le organizzazioni transnazionali, purché non in conflitto con il regolamento OCM o con il diritto dell'UE in generale.

2.1.4 Estensione delle norme

La sezione III del regolamento OCM prevede la possibilità di estendere alcune norme di un'organizzazione di produttori ai produttori non aderenti a tale organizzazione che operano nella sua stessa zona di attività. Tale possibilità è stata raramente utilizzata dal 2013 ad oggi: la Commissione ha infatti autorizzato solo due estensioni. Il principale ostacolo sembra essere il periodo di applicazione dell'estensione, che va da 60 giorni a 12 mesi e che non risulta adeguato alla volatilità del mercato. Uno strumento più flessibile, che preveda la possibilità di estendere le norme per un periodo di tempo più breve, sarebbe maggiormente efficace. Tale esigenza di maggiore flessibilità è tuttavia in contrasto con i vincoli di natura temporale a carico delle amministrazioni nazionali e della Commissione, che sono tenute ad esaminare le richieste alla luce dei requisiti previsti dal regolamento OCM. Pertanto, sebbene l'estensione delle norme sia potenzialmente uno strumento vantaggioso per l'intero settore produttivo, il suo utilizzo è limitato a causa della sua complessità intrinseca.

Per rendere l'estensione delle norme più semplice da attuare, la Commissione ha pubblicato orientamenti specifici[21]. In futuro, potrebbe essere utile fornire orientamenti più dettagliati su alcuni aspetti specifici della procedura, in particolare sui criteri necessari per dimostrare la rappresentatività delle organizzazioni di produttori in una determinata zona geografica.

[21] Documento di lavoro dei servizi della Commissione *Documento di orientamento sull'attuazione del Capo II "Organizzazioni professionali" del regolamento (UE) n. 1379/2013 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, SWD(2016) 113 final del 1º aprile 2016.

Per garantire il rispetto del termine di un mese per l'accoglimento o il rigetto di una richiesta di estensione delle norme, la Commissione ha inoltre conferito al commissario responsabile per gli Affari marittimi e la pesca il potere di adottare per conto della Commissione decisioni che autorizzano o rifiutano l'estensione delle norme.

2.1.5 Piani di produzione e di commercializzazione

Con l'entrata in vigore del regolamento OCM riveduto, il contesto in cui operano le organizzazioni di produttori è cambiato: i meccanismi d'intervento sono stati aboliti (ad eccezione dell'aiuto al magazzinaggio; cfr. punto successivo) e il sostegno è stato dirottato verso uno strumento mirato al mercato: i piani di produzione e di commercializzazione.

I piani di produzione e di commercializzazione, obbligatori per tutte le organizzazioni di produttori, sono strumenti essenziali dell'OCM riveduta volti ad aiutare i pescatori e gli acquacoltori a gestire in maniera sostenibile e collettiva le loro attività, canalizzare la produzione in modo più efficiente, soddisfare le esigenze del mercato (in termini di quantità e qualità) e sfruttare le opportunità commerciali. Nell'attuare i loro piani di produzione e di commercializzazione, le organizzazioni di produttori possono adottare un'ampia gamma di misure per conseguire gli obiettivi dell'OCM e della PCP, compresa la gestione delle possibilità di pesca (contingenti).

Le organizzazioni di produttori e gli Stati membri riconoscono generalmente che i piani di produzione e di commercializzazione sono strumenti innovativi, efficaci e flessibili. Nei primi due anni di attuazione dopo l'entrata in vigore dell'OCM riformata sono emerse alcune difficoltà per quanto riguarda il finanziamento e il contenuto dei piani[22]. Poiché l'adozione del FEAMP è stata ritardata di diversi mesi, numerose organizzazioni di produttori non avevano una visione chiara del sostegno finanziario che potevano attendersi, il che ha ritardato i primi piani di produzione e di commercializzazione o ne ha ridotto il livello di ambizione.

Anche la natura delle misure attuabili e in particolare la loro ammissibilità al sostegno finanziario pubblico hanno costituito un elemento di incertezza per le amministrazioni nazionali e le organizzazioni di produttori, non solo perché lo strumento rappresentava una novità, ma anche perché ha introdotto una logica diversa per quanto riguarda l'ammissibilità delle misure attuabili. Quest'ultima dipende dalla loro destinazione e non dalla loro natura e quindi qualsiasi spesa è potenzialmente ammissibile se contribuisce al conseguimento degli obiettivi delle organizzazioni di produttori. Le frequenti interazioni con le amministrazioni nazionali, le organizzazioni di produttori e i rappresentanti del settore[23] hanno permesso di migliorare progressivamente l'intero processo, che ora è considerato soddisfacente e proficuo. A norma dell'articolo 66 del regolamento FEAMP[24], il sostegno finanziario ai piani di produzione e di commercializzazione era obbligatorio. Sebbene tale obbligo non sia stato

---

22 La Commissione ha effettuato una valutazione intermedia delle difficoltà inizialmente incontrate.

23 Il consiglio consultivo per i mercati ha pubblicato orientamenti per le organizzazioni di produttori e le amministrazioni nazionali sul contenuto e sull'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione.

24 Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 149 del 20.5.2014, pag. 1).

ripreso nel regolamento FEAMPA[25], tutti gli Stati membri interessati hanno espresso la volontà di continuare a fornire un sostegno finanziario ai piani di produzione e di commercializzazione delle loro organizzazioni di produttori o di rafforzare tale sostegno. Occorre tuttavia sottolineare che il livello del sostegno può variare notevolmente da uno Stato membro all'altro, sollevando questioni legate alla disparità di condizioni tra organizzazioni di produttori soggette alle stesse norme. La Commissione continuerà ad adoperarsi per far capire i numerosi motivi che spiegano l'importanza di un finanziamento adeguato ai fini di una riduzione delle disparità. Differenze di approccio e di trattamento sono tuttavia connaturate ad un sistema concepito per soddisfare esigenze e requisiti specifici a livello nazionale e regionale.

I piani di produzione e di commercializzazione si sono inoltre dimostrati strumenti efficaci per l'assegnazione e la gestione dei contingenti tra gli aderenti alle organizzazioni di produttori. Essi devono includere tra l'altro un programma di produzione e specificare le misure che l'organizzazione di produttori adotterà per garantire la sostenibilità delle attività di pesca dei suoi aderenti. Ciò significa che le organizzazioni di produttori possono decidere in merito ai quantitativi da assegnare e al momento migliore per le attività di pesca. Ad esempio, riservare determinati quantitativi di scampi per la fine dell'anno contribuisce a evitare che gli stock si esauriscano troppo presto e consente agli aderenti interessati di praticare prezzi più elevati nell'ultima parte dell'anno.

La definizione del contenuto dei piani di produzione e di commercializzazione e il monitoraggio della loro attuazione sono processi che riguardano le organizzazioni di produttori e le rispettive autorità competenti. Si rileva tuttavia una chiara convergenza tra il buono stato degli stock (l'80 % delle specie oggetto di contingenti è gestito dalle organizzazioni di produttori), in particolare nel Mare del Nord e nell'Atlantico nordorientale, e i buoni risultati economici dei pescherecci, quantomeno fino a quando non si sono manifestate le recenti crisi che hanno colpito il settore (COVID-19 e invasione dell'Ucraina da parte della Russia). Ciò dimostra che la gestione collettiva dei contingenti da parte delle organizzazioni di produttori è un sistema estremamente efficace per gestire un bene comune. Analogamente, ogni volta che uno shock esterno ha colpito il settore, i piani di produzione e di commercializzazione hanno consentito alle organizzazioni di produttori di adattare rapidamente le attività e le strategie di commercializzazione dei loro aderenti alle brusche evoluzioni del mercato, aumentando in misura significativa la resilienza del settore.

2.1.6 Stabilizzazione dei mercati

In determinate circostanze, i sei meccanismi di intervento sul mercato esistenti fino al 2013 hanno portato alla distruzione o al ritiro di prodotti destinati al consumo umano ed erano pertanto diventati politicamente inaccettabili ed economicamente subottimali. L'OCM riveduta ha ridotto tali meccanismi di intervento sul mercato a un unico meccanismo di ammasso, che è stato disponibile per cinque anni (2014-2018). Detto meccanismo temporaneo ha consentito alle organizzazioni di produttori di adattarsi e di passare progressivamente ai piani di produzione e di commercializzazione. Il meccanismo è stato

[25] Regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004 (GU L 247 del 13.7.2021, pag. 1).

utilizzato solo marginalmente, confermando la capacità delle organizzazioni di produttori di adattarsi rapidamente ai nuovi strumenti di mercato.

La crisi COVID-19 ha comportato un'improvvisa chiusura della maggior parte dei luoghi di smercio dei prodotti freschi della pesca e dell'acquacoltura. Ciò ha reso opportuno ripristinare la possibilità di ricorrere al meccanismo di aiuto al magazzinaggio ed estenderlo alle organizzazioni di produttori del settore dell'acquacoltura[26] (il meccanismo era originariamente riservato alle organizzazioni di produttori del settore della pesca). Il meccanismo è divenuto nuovamente disponibile il 1º febbraio 2020 ed è stato revocato contemporaneamente alle altre misure connesse alla crisi COVID-19 il 31 dicembre 2020.

Anche se le organizzazioni di produttori garantiscono una pianificazione efficiente delle attività, per alcune specie un meccanismo di ammasso rimarrebbe uno strumento rilevante. Tuttavia si è sempre ritenuto che ripristinare in maniera permanente il meccanismo disincentiverebbe il mantenimento di una pianificazione strategica rigorosa attraverso i piani di produzione e di commercializzazione.

2.2 Norme di commercializzazione

Contributo al conseguimento degli obiettivi della PCP e fissazione e rispetto delle norme di commercializzazione

Il capo III del regolamento OCM verte sulle norme comuni di commercializzazione per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura. Tutti i prodotti contemplati dal quadro delle norme di commercializzazione e destinati al consumo umano devono essere conformi a tali norme.

Gli obiettivi delle norme sono descritti nel considerando 18 del regolamento OCM. In particolare, le norme di commercializzazione dovrebbero consentire di approvvigionare il mercato con prodotti sostenibili e contribuire a realizzare pienamente il potenziale del mercato interno dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. Dovrebbero inoltre facilitare le attività di mercato basate su una concorrenza equa, contribuendo in tal modo a migliorare la redditività della produzione.

Le norme di commercializzazione incluse nel regolamento OCM del 2013 erano state originariamente adottate negli anni '80 e '90[27]. Esse specificano caratteristiche armonizzate per le conserve di tonno/conserve di palamita e le conserve di sardine e definiscono un sistema di classificazione armonizzato per prodotti della pesca freschi e refrigerati, compresi requisiti minimi di freschezza e taglia. Le norme si applicano sia ai prodotti dell'UE che a quelli importati.

---

[26] L'elenco delle specie ammissibili figurante nel regolamento OCM è stato adattato per tenere conto di tale modifica: l'intera voce 0302 della nomenclatura combinata (ossia "Pesci freschi o refrigerati, esclusi i filetti di pesce ed altra carne di pesci della voce 0304") è stata aggiunta alle specie elencate nell'allegato II del regolamento OCM.

[27] Regolamento (CEE) n. 2136/89 del Consiglio, del 21 giugno 1989, che stabilisce norme comuni di commercializzazione per le conserve di sardine, regolamento (CEE) n. 1536/92 del Consiglio, del 9 giugno 1992, che stabilisce norme comuni di commercializzazione per le conserve di tonno e di palamita e regolamento (CE) n. 2406/96 del Consiglio, del 26 novembre 1996, che stabilisce norme comuni di commercializzazione per taluni prodotti della pesca.

Nel 2019 la Commissione ha effettuato una valutazione specifica dell'attuazione delle norme[28] per stabilire se le norme vigenti fossero ancora adatte allo scopo. Dalla valutazione è emerso che le norme di commercializzazione sono generalmente pertinenti ed efficienti e apportano un valore aggiunto entro i limiti del loro attuale ambito di applicazione e dei criteri di base. Nel quadro vigente sono state tuttavia individuate carenze per quanto riguarda la sua capacità di conseguire gli obiettivi del regolamento OCM. È stato rilevato in particolare che il quadro svolge solo un ruolo limitato nel garantire la sostenibilità dei prodotti commercializzati nell'UE. Nell'ambito della valutazione e delle consultazioni su cui si è basata sono state inoltre individuate opportunità per semplificare, razionalizzare e modernizzare le norme. La valutazione ha infine messo in luce un livello relativamente basso di controllo del rispetto delle norme da parte delle autorità nazionali.

Sulla base della valutazione e della constatazione che le norme di commercializzazione non garantiscono in misura sufficiente la sostenibilità dei prodotti, la Commissione ha avviato una revisione del quadro e nell'aprile 2020 ha pubblicato una valutazione d'impatto iniziale[29]. Dato l'aspetto della sostenibilità, la revisione delle norme è stata inclusa nel piano d'azione della strategia "Dal produttore al consumatore" della Commissione[30].

La Commissione ha tenuto una consultazione pubblica dal novembre 2020 al febbraio 2021 e ne ha pubblicato i risultati sul suo sito web[31]. Parallelamente si sono svolte consultazioni mirate dei portatori di interessi. Le consultazioni hanno confermato i potenziali vantaggi di un quadro dell'UE per l'informazione dei consumatori in merito alla sostenibilità dei prodotti alimentari, compresi i prodotti della pesca. Come annunciato nella strategia "Dal produttore al consumatore", è importante proseguire i lavori sull'iniziativa relativa al sistema alimentare sostenibile che la Commissione intende proporre nel 2023 per garantire un approccio armonizzato dell'UE alla produzione alimentare sostenibile.

2.3 Informazione dei consumatori

2.3.1 Contributo al conseguimento degli obiettivi della PCP

Affinché l'OCM consegua pienamente i propri obiettivi, è essenziale che i consumatori siano informati, tramite campagne di commercializzazione ed educative, in merito al valore alimentare dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura e alla grande varietà di specie disponibili nonché in merito all'importanza della comprensione delle informazioni contenute nelle etichette. Inoltre, affinché i consumatori possano compiere scelte informate, dovrebbero ricevere informazioni chiare e complete sui prodotti venduti nel mercato dell'UE, i quali devono rispettare le stesse norme a prescindere dall'origine.

A tal fine, il capo IV del regolamento OCM ("Informazione dei consumatori") mira a fornire informazioni ai consumatori attraverso l'etichettatura dei prodotti ittici quale elemento chiave

---

[28] Documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla valutazione del quadro delle norme di commercializzazione per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura, SWD(2019) 453 final del 20 dicembre 2019 (documento non disponibile in italiano).

[29] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12262-Pesce-e-frutti-di-mare-revisione-delle-norme-di-commercializzazione_it.

[30] *Strategia "Dal produttore al consumatore"* (europa.eu).

[31] Pesce e frutti di mare – revisione delle norme di commercializzazione.

per promuovere scelte di acquisto più sostenibili e contribuire in tal modo al conseguimento dell'obiettivo di sostenibilità della PCP. I consumatori svolgono inoltre un ruolo importante nella governance della sostenibilità, in quanto compiono scelte e hanno preferenze di acquisto. Affinché i consumatori siano informati su tutti i prodotti della pesca e dell'acquacoltura, le informazioni chiave devono fluire lungo la catena di approvvigionamento è ciò può essere garantito solo ricorrendo a un adeguato sistema di tracciabilità per questi prodotti. A tal fine, nel maggio 2018 la Commissione ha proposto[32] di rafforzare le norme di tracciabilità in vigore dal 2009 (stabilite nel regolamento dell'UE sul controllo della pesca[33]) affinché esse si applichino a tutti i prodotti della pesca e dell'acquacoltura. La tracciabilità e la relativa trasparenza sono necessarie per garantire il rispetto delle norme della PCP applicabili. Coadiuvate da un sistema di etichettatura adeguato, entrambe possono garantire che le informazioni fornite ai consumatori siano accurate e affidabili. Sono inoltre indispensabili nella lotta contro le frodi alimentari, compresa l'errata etichettatura.

Il regolamento OCM stabilisce norme relative alle informazioni obbligatorie e facoltative da fornire per quanto riguarda i prodotti della pesca e dell'acquacoltura preimballati e non preimballati di cui all'allegato I, lettere a), b), c) ed e). Vengono introdotti obblighi di informazione nuovi e più dettagliati, ad esempio l'obbligo di indicare gli attrezzi da pesca utilizzati e la zona dettagliata di cattura/allevamento o il coinvolgimento esplicito di collettività nell'etichettatura. Il regolamento OCM prevede che le collettività debbano beneficiare dello stesso livello di informazione dei consumatori finali, in modo da poter compiere scelte più sostenibili e contribuire a orientare meglio il consumo di prodotti ittici nell'ambito della ristorazione collettiva.

Nel 2016 la Commissione ha varato un sistema di informazione[34] volto ad agevolare l'accesso e il confronto delle denominazioni commerciali delle specie in tutti gli Stati membri, raccogliendo tutte le denominazioni commerciali riconosciute in ciascuno Stato membro e altre informazioni utili, quali nomi scientifici, metodi di produzione e zone di cattura. Per facilitare la comprensione e l'attuazione delle norme in materia di informazione dei consumatori, la Commissione ha pubblicato una guida tascabile[35] per i portatori di interessi nel 2014 e un elenco aggiornato di domande e risposte nel 2019[36].

Nel complesso, il regolamento OCM sull'etichettatura dei prodotti ittici ha raggiunto importanti obiettivi per quanto riguarda la sensibilizzazione dei consumatori. Permangono tuttavia alcuni ambiti di discordanza, principalmente per quanto riguarda l'ambito di applicazione (prodotti trasformati, caviale, invertebrati preparati), le informazioni sull'origine/provenienza, le informazioni pertinenti per la sostenibilità del prodotto e le informazioni facoltative.

---

32 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, per quanto riguarda i controlli nel settore della pesca (COM(2018) 368 final).

33 Regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca.

34 *Denominazioni commerciali dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura* (europa.eu).

35 *Guida tascabile sulle nuove etichette dell'UE per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura destinate ai consumatori*.

36 *Informazione dei consumatori in merito ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, 2019 (documento non disponibile in italiano).

2.3.2 Informazioni obbligatorie

L'articolo 35 del regolamento OCM stabilisce che i contrassegni o le etichette sui prodotti della pesca e dell'acquacoltura di cui all'allegato I, lettere a), b), c) ed e), che sono commercializzati all'interno dell'UE devono indicare:

- la denominazione commerciale della specie e il suo nome scientifico;
- il metodo di produzione;
- la zona in cui il prodotto è stato catturato o allevato e la categoria di attrezzi da pesca usati nella cattura dei prodotti;
- se il prodotto è stato scongelato; e
- il termine minimo di conservazione[37], se appropriato.

Come emerso dall'indagine speciale Eurobarometro sulle abitudini dei consumatori dell'UE per quanto riguarda i prodotti della pesca e dell'acquacoltura nel 2021, le informazioni obbligatorie ritenute più utili dai consumatori sono la data di scadenza o il termine minimo di conservazione (69 %), il nome del prodotto e della specie (57 %) e se il prodotto è selvatico o allevato (54 %). Solo il 24 % ha indicato gli attrezzi da pesca utilizzati come un'informazione che dovrebbe essere fornita.

Dalla consultazione mirata sull'attuazione del regolamento OCM[38] è emerso che gli obblighi di informazione dei consumatori sono molto apprezzati in quanto costituiscono una misura eccellente a vantaggio dei portatori di interessi e dei consumatori dell'UE.

Ciononostante vi sono alcuni aspetti da prendere in considerazione. In primo luogo, molti portatori di interessi hanno chiesto di includere i prodotti della pesca e dell'acquacoltura trasformati (che equivalgono a oltre il 22 % del consumo dell'UE) nell'ambito di applicazione dell'articolo 35 del regolamento OCM. A loro avviso, non vi è alcun motivo per esentare i prodotti trasformati dagli obblighi di informazione, che sono importanti per i consumatori e svolgono un ruolo significativo nella valutazione della sostenibilità dei prodotti. Inoltre secondo molti portatori di interessi alcune incongruenze (ad esempio prodotti identificati dal codice NC[39] e non dalla trasformazione subita: caviale, invertebrati) hanno un impatto negativo sul conseguimento degli obiettivi di tracciabilità e sostenibilità. In secondo luogo, la maggior parte dei partecipanti alla consultazione ha segnalato un'attuazione carente degli obblighi in materia di informazione dei consumatori. L'attuazione nell'UE è considerata disomogenea, in particolare in taluni segmenti quali la rivendita di pesce e la ristorazione collettiva. Alcune organizzazioni non governative e alcuni pescatori hanno sottolineato che i controlli nazionali non sono sufficienti a garantire una corretta applicazione. Infine, gli esperti che compongono il comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca (CSTEP) hanno sottolineato che è opportuno rafforzare l'informazione dei consumatori a norma del regolamento OCM per consentire una solida valutazione della sostenibilità dei prodotti. Ciò implica in particolare la fornitura di informazioni più dettagliate sulla zona di cattura e

---

[37] Il termine minimo di conservazione corrisponde alla data preceduta dalle espressioni "da consumarsi preferibilmente entro il" o "da consumarsi preferibilmente entro fine" ai sensi dell'allegato X del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

[38] Cfr. allegato 2.

[39] Nomenclatura combinata.

sugli attrezzi da pesca utilizzati per i prodotti della pesca, in quanto le attuali categorie appaiono insufficienti, nonché sul sistema di produzione dei prodotti dell'acquacoltura[40].

Ai fini dell'articolo 37 del regolamento OCM, il sistema di informazione della Commissione sulle denominazioni commerciali[41] fornisce un accesso basato sul web e reattivo, in tutte le 24 lingue ufficiali dell'UE, a informazioni consultabili sui prodotti della pesca e dell'acquacoltura, principalmente sulla base della corrispondenza tra denominazioni commerciali e nomi scientifici specificata dagli Stati membri nei rispettivi elenchi nazionali. Il servizio è sempre attivo e viene aggiornato periodicamente.

L'indicazione della zona di cattura o di produzione a norma dell'articolo 38 del regolamento OCM genera discussioni, in particolare se integrata da ulteriori informazioni facoltative sull'origine. Nel 2019 la Commissione ha commissionato uno studio comportamentale[42] per comprendere meglio in che misura le informazioni sull'origine dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura soddisfino le esigenze dei consumatori. Lo studio ha individuato alcune carenze (mancanza di coerenza, informazioni irrilevanti o vaghe ecc.) che rendono piuttosto confuse le informazioni facoltative sull'origine.

2.3.3 Informazioni sulla certificazione ecologica

A norma dell'articolo 36 del regolamento OCM, la Commissione era tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione concernente le opzioni per un sistema di certificazione ecologica a livello di Unione per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura. La Commissione ha adottato la relazione nel maggio 2016.

La relazione ha messo in evidenza una serie di problemi legati ai marchi di qualità ecologica. In primo luogo, affinché un marchio di qualità ecologica sia credibile è necessario un solido processo di certificazione. In secondo luogo, la proliferazione percepita dei marchi di qualità ecologica e l'uso parallelo di altri strumenti di comunicazione possono generare confusione tra i consumatori. Infine, la certificazione può comportare costi notevoli per i produttori, mentre la vendita di prodotti recanti un marchio di qualità ecologica può creare nuovi mercati per i prodotti.

Alla luce di tali constatazioni, nella relazione della Commissione sono stati individuate due possibilità di intervento strategico:

- l'istituzione di un sistema autonomo di certificazione ecologica a livello dell'UE per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura; oppure
- la definizione di requisiti minimi per i marchi di qualità ecologica privati per quanto riguarda i criteri di sostenibilità e il relativo processo di certificazione.

In seno al Parlamento europeo e al Consiglio sono emerse opinioni divergenti sulla relazione e in particolare sull'opzione da prediligere. Di conseguenza, i colegislatori hanno infine

---

40 Relazione dello CSTEP sui criteri e sugli indicatori necessari per integrare gli aspetti di sostenibilità dei prodotti ittici (STECF-20-05) (documento non disponibile in italiano).

41 *Denominazioni commerciali dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura* (europa.eu).

42 *Studio comportamentale riguardante le informazioni sull'origine dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura* (documento non disponibile in italiano).

scartato entrambe le opzioni strategiche. Nel frattempo, la seconda opzione è stata oggetto di una disamina più ampia nell'ambito della proposta della Commissione sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde[43].

2.3.4 Informazioni supplementari facoltative

L'articolo 39 del regolamento OCM stabilisce che le seguenti informazioni possono essere fornite su base volontaria, in modo chiaro, inequivocabile e verificabile:

- la data di cattura/raccolta;
- la data dello sbarco o informazioni riguardanti il porto di sbarco;
- informazioni più dettagliate sul tipo di attrezzi da pesca;
- lo Stato di bandiera del peschereccio;
- informazioni di tipo ambientale;
- informazioni di tipo etico e/o sociale;
- le tecniche e pratiche di produzione; e
- il contenuto nutrizionale (solo per gli alimenti non trasformati a base di un unico ingrediente[44]).

L'elenco è aperto e non vieta esplicitamente altre possibilità.

Dall'indagine speciale Eurobarometro sulle abitudini dei consumatori dell'UE per quanto riguarda i prodotti della pesca e dell'acquacoltura[45] emerge che l'informazione facoltativa cui i consumatori prestano maggiore attenzione è la data di cattura o di produzione (76 % dei rispondenti), che riscuote un interesse molto superiore a qualsiasi altra informazione, come le informazioni di tipo ambientale (44 %), le informazioni sullo Stato di bandiera del peschereccio, sui pescatori o sugli acquacoltori (33 % ciascuna) o le informazioni sul porto di sbarco o di tipo etico (26 % ciascuna).

Il settore ritiene tuttavia che l'aggiunta di ulteriori date (cattura, sbarco) possa generare confusione tra i consumatori. Inoltre la qualità dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura è garantita da criteri di freschezza, che non sono considerati importanti per i prodotti trasformati. Per quanto riguarda l'indicazione del porto di sbarco o dello Stato di bandiera dei pescherecci, sono state manifestate preoccupazioni circa il possibile fraintendimento delle informazioni sull'origine.

Nella sua proposta di direttiva relativa alla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e

---

[43] Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione (COM(2022) 143 final).

[44] Dal dicembre 2016 la dichiarazione nutrizionale è obbligatoria per tutte le categorie di alimenti diverse dai prodotti non trasformati a base di un unico ingrediente, in conformità del regolamento (UE) n. 1169/2011.

[45] *Abitudini dei consumatori dell'UE per quanto riguarda i prodotti della pesca e dell'acquacoltura, 2021* (documento non disponibile in italiano).

dell'informazione[46], la Commissione ha suggerito nuovi requisiti per quanto riguarda le informazioni facoltative di tipo ambientale.

2.4 Norme di concorrenza

Contributo al conseguimento degli obiettivi della PCP ed esclusioni dalle norme di concorrenza

A norma dell'articolo 41 del regolamento OCM, le organizzazioni di produttori possono essere escluse dall'applicazione delle regole di concorrenza di cui all'articolo 101, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ai fini del conseguimento dei loro obiettivi, purché ciò risulti necessario per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 39 TFUE e non determini alcuna forma di compartimentazione dei mercati all'interno dell'Unione, non escluda la concorrenza e non elimini la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti in questione. Tale esclusione è uno strumento essenziale per consentire alcune pratiche nell'ambito dell'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione, come il controllo dei quantitativi immessi sul mercato dagli aderenti al fine di stabilizzare i mercati e i prezzi, rispettare gli obblighi di conservazione ed evitare sprechi alimentari.

Detta esclusione dalle norme di concorrenza può essere attuata solo da soggetti autorizzati a norma del regolamento OCM e riconosciuti dagli Stati membri conformemente al relativo articolo 6. Pertanto gli organismi collettivi di produttori non riconosciuti (ad esempio cooperative e *cofradías*) potrebbero non beneficiarne. Dai controlli della Commissione sulla conformità delle organizzazioni di produttori è emerso che le attività legate alla produzione, alla trasformazione e alla commercializzazione dei prodotti sbarcati dai pescatori erano talvolta gestite da/attraverso organismi non riconosciuti. In tali casi le autorità competenti degli Stati membri sono state invitate ad adottare le misure necessarie.

Alcune organizzazioni non accettano la suddetta limitazione e chiedono una modifica del regolamento OCM per renderle ammissibili a beneficiare dell'esclusione dalle norme di concorrenza e dell'accesso ai finanziamenti. Le organizzazioni di produttori svolgono tuttavia compiti chiaramente definiti che sono determinanti per l'attuazione della PCP e devono pertanto rispettare un quadro giuridico comune e rigoroso sotto la supervisione delle rispettive autorità nazionali.

2.5 Informazioni sul mercato

Per contribuire ad aumentare la trasparenza e l'efficienza del mercato, il regolamento OCM stabilisce che la Commissione è tenuta a raccogliere ed elaborare informazioni economiche sui mercati dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura dell'UE e a metterle a disposizione dei soggetti interessati e del grande pubblico (articolo 42 del regolamento OCM).

A tal fine la Commissione ha istituito l'Osservatorio europeo del mercato dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (EUMOFA[47]), che è sviluppato dal 2010 sotto forma di azione

[46] Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione (COM(2022) 143 final).

[47] www.euomfa.eu.

preparatoria. Da aprile 2013 sono online un apposito sito web e una specifica banca dati, che sono pienamente operativi sin dall'entrata in vigore dell'OCM riveduta.

L'EUMOFA fornisce informazioni sul mercato agli operatori del settore della pesca in senso ampio ai fini di una migliore comprensione delle tendenze del mercato. L'osservatorio punta inoltre a sostenere i processi di elaborazione delle politiche pubbliche e la loro attuazione da parte delle autorità pubbliche e dei portatori di interessi. Il suo obiettivo è inoltre favorire gli organismi di ricerca, i portatori di interessi e il grande pubblico incrementando l'accesso alle informazioni e ai dati sul mercato.

L'EUMOFA è particolarmente importante in quanto non esistono alternative a livello dell'UE per fornire informazioni su un mercato complesso e dinamico, caratterizzato da una forte dipendenza dalle importazioni da paesi terzi (il tasso di autosufficienza è del 38,9 % ed è pari solo all'11 % per quanto riguarda le cinque specie più consumate[48]) e da scambi commerciali significativi all'interno dell'UE (i flussi commerciali all'interno dell'Unione sono superiori alle importazioni da paesi terzi). L'offerta di prodotti della pesca e dell'acquacoltura destinati al consumo umano nell'UE, che comprende sia la produzione interna che le importazioni, è pari a quasi 13 milioni di tonnellate in equivalente di peso vivo. Ogni anno nell'UE vengono consumati circa 23 kg di prodotti della pesca e dell'acquacoltura a persona[49].

L'EUMOFA può essere considerato un osservatorio di riferimento per i prodotti alimentari. È inoltre la banca dati più completa sui flussi commerciali internazionali di prodotti della pesca e dell'acquacoltura. La piattaforma basata sul web fornisce dati economici giornalieri su tutte le fasi della catena del valore. L'osservatorio è anche un centro di competenze che effettua analisi di mercato, rilascia pubblicazioni su una serie di argomenti di interesse per l'industria e i portatori di interessi istituzionali e pubblica materiale analitico a sostegno dell'elaborazione delle politiche. Ha svolto inoltre un ruolo fondamentale nell'informare i portatori di interessi del mercato durante le recenti crisi (COVID-19 e invasione dell'Ucraina da parte della Russia), fornendo visibilità e chiarimenti sulle evoluzioni del mercato.

Nell'ultimo anno il sito web dell'EUMOFA ha ricevuto circa 3 000 visite mensili[50] da oltre 140 paesi. Le pubblicazioni che citano l'EUMOFA sono sempre più numerose e diversificate (ad esempio relazioni pubbliche, pubblicazioni scientifiche e accademiche, stampa specializzata). L'ampia diffusione delle informazioni fornite dall'EUMOFA dimostra che l'osservatorio è affidabile e autorevole.

Per ottemperare al suo obbligo di fornire informazioni sul mercato, la Commissione ha effettuato periodicamente indagini Eurobarometro sulle abitudini dei consumatori dell'UE per quanto riguarda i prodotti della pesca e dell'acquacoltura (nel 2017, 2019 e 2021)[51].

---

48 Tonno, salmone, merluzzo bianco, merluzzo dell'Alaska e gamberetti.

49 Fonte: EUMOFA, *Il mercato ittico dell'UE*, 2022.

50 Visitatori unici.

51 Indagini Eurobarometro sulle abitudini dei consumatori dell'UE per quanto riguarda i prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

3 CONCLUSIONI

La politica comune di mercato per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura, stabilita dal regolamento OCM, contribuisce efficacemente al conseguimento degli obiettivi della PCP, in particolare per quanto riguarda la competitività, la stabilità del mercato, la trasparenza e la garanzia di un'offerta diversificata di prodotti ittici ai consumatori.

Le organizzazioni professionali, in particolare le organizzazioni di produttori, che sono state considerate fin dall'inizio attori chiave per il conseguimento degli obiettivi dell'OCM, si sono dimostrate determinanti per migliorare le condizioni di mercato per l'approvvigionamento di prodotti ittici, aumentando in tal modo il reddito dei produttori. Quanto alla responsabilizzazione delle organizzazioni di produttori nell'ambito dell'OCM, la Commissione ha effettuato un primo ciclo completo di verifiche riguardanti le condizioni per il riconoscimento al fine di accertare la conformità e le capacità operative di tali organizzazioni. Le verifiche saranno ripetute.

Alle organizzazioni di produttori e alle amministrazioni nazionali sono occorsi un paio di anni per adeguarsi all'introduzione dei piani di produzione e di commercializzazione, dati la loro obbligatorietà e il loro carattere innovativo. Attualmente il sistema è generalmente considerato pienamente operativo e molto pertinente per conseguire gli obiettivi dell'OCM, attuare la PCP sul campo e cogliere le opportunità commerciali. Permangono tuttavia difficoltà, in particolare per quanto riguarda il trattamento differenziato da parte delle amministrazioni nazionali in termini di finanziamento, sostegno amministrativo o ammissibilità delle misure. Tali aspetti possono ostacolare la piena realizzazione delle missioni delle organizzazioni di produttori e richiedono un'assistenza costante da parte della Commissione. Anche il sostegno alla costituzione e al finanziamento delle organizzazioni professionali transnazionali è considerato un aspetto da migliorare, per il quale la Commissione si è già adoperata fornendo orientamenti agli Stati membri e alle organizzazioni di produttori.

L'OCM ha contribuito positivamente ad aumentare la competitività fornendo un quadro legislativo comune disciplinato dalle stesse norme di commercializzazione. Tali norme non promuovono tuttavia in misura sufficiente prodotti sostenibili. Come annunciato nella strategia "Dal produttore al consumatore", è importante proseguire i lavori sull'iniziativa relativa al sistema alimentare sostenibile che la Commissione intende proporre nel 2023 per garantire un approccio armonizzato dell'UE alla produzione alimentare sostenibile.

Le disposizioni in materia di informazione dei consumatori sono generalmente considerate adeguate allo scopo, anche se sarà necessario continuare a prestare una certa attenzione a talune carenze, come le differenze tra alcuni luoghi di smercio in termini di copertura e di conformità. L'etichettatura rimarrà un aspetto controverso nella catena di approvvigionamento, date le divergenti opinioni e priorità al riguardo. Sarebbero tuttavia necessarie informazioni più specifiche per consentire al consumatore di farsi un'idea realistica della sostenibilità dei prodotti.

La possibilità per le organizzazioni di produttori di derogare alle norme di concorrenza nel rispetto delle condizioni stabilite dal regolamento OCM appare necessaria per combinare la redditività con l'obbligo di tali organizzazioni di conseguire gli obiettivi di conservazione e di gestione degli stock. La capacità delle organizzazioni di produttori di programmare i quantitativi immessi sul mercato dai loro aderenti è uno strumento essenziale per mantenere i prezzi a livelli adeguati ed evitare sprechi alimentari.

Con l'istituzione di un osservatorio europeo del mercato, la Commissione ha definito norme in materia di informazioni sul mercato. I servizi forniti dall'EUMOFA sono serviti ai portatori di interessi per numerosi scopi. Sono stati molto apprezzati nei periodi di crisi, durante i quali l'osservatorio ha contribuito specificamente a orientare l'elaborazione delle politiche e le strategie industriali.

L'attuazione delle disposizioni dell'OCM ha messo in luce la necessità di un clima di fiducia e comprensione tra le autorità, il settore e la società civile. Sono stati istituiti scambi periodici, in particolare con il consiglio consultivo per i mercati[52], per comprendere meglio l'impatto di determinati eventi sul mercato e le esigenze del settore. Tale dialogo dovrebbe essere portato avanti e rafforzato per agevolare l'attuazione dell'OCM.

In conclusione, il regolamento OCM e il modo in cui è stato attuato dopo la riforma possono essere considerati nel complesso un successo. L'OCM è passata dall'essere una politica di mercato basata sull'intervento ereditata dalla politica agricola comune a essere una politica dinamica orientata al mercato e guidata da portatori di interessi del mercato responsabilizzati. Tale transizione si è rivelata pertinente per garantire la sostenibilità e la redditività a lungo termine del settore nell'ambito di un'attuazione rigorosa della PCP. Gli ambiti da migliorare sono ben individuati e la Commissione se ne occuperà collaborando strettamente con i portatori di interessi e le amministrazioni nazionali per massimizzare l'impatto degli strumenti di mercato esistenti, garantire la conformità e colmare le lacune.

[52] I ruoli e i risultati dei consigli consultivi sono descritti nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *La politica comune della pesca, oggi e domani: un patto per la pesca e gli oceani per una gestione delle attività alieutiche sostenibile, innovativa, inclusiva e basata su dati scientifici* (SWD(2023) 103 final, punto 3.12; documento non disponibile in italiano).

ALLEGATI

Allegato 1 – Basi giuridiche

La riforma dell'OCM ha comportato una drastica semplificazione del quadro giuridico.

Fino alla fine del 2013 l'OCM era disciplinata dai seguenti atti:

- regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio;
- oltre 20 regolamenti di esecuzione della Commissione recanti le modalità di applicazione; e
- diversi regolamenti del Consiglio.

Nel gennaio 2014 è entrato in vigore il nuovo regolamento OCM. Sono stati abrogati in totale 19 regolamenti della Commissione[53] e attualmente l'OCM è disciplinata dai seguenti atti:

- regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura ("regolamento OCM");
- regolamento di esecuzione (UE) n. 1418/2013 della Commissione riguardante i piani di produzione e di commercializzazione;
- regolamento di esecuzione (UE) n. 1419/2013 della Commissione relativo al riconoscimento delle organizzazioni di produttori e delle organizzazioni interprofessionali;
- raccomandazione 2014/117/UE della Commissione relativa all'istituzione e all'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione; e
- tre regolamenti del Consiglio sulle norme di commercializzazione (e un regolamento di esecuzione della Commissione) che sono rimasti in vigore:
    - regolamento (CE) n. 2406/96 del Consiglio che stabilisce norme comuni di commercializzazione per taluni prodotti della pesca;
    - regolamento (CEE) n. 3703/85 della Commissione che stabilisce le modalità d'applicazione delle norme comuni di commercializzazione per alcuni pesci freschi o refrigerati;
    - regolamento (CEE) n. 1536/92 del Consiglio che stabilisce norme comuni di commercializzazione per le conserve di tonno e di palamita; e
    - regolamento (CEE) n. 2136/89 del Consiglio che stabilisce norme comuni di commercializzazione per le conserve di sardine e fissa le denominazioni di vendita per le conserve di sardine e di prodotti affini.

Il regolamento OCM è stato modificato in tre occasioni, l'ultima delle quali allo scopo di introdurre misure di emergenza per rispondere alla crisi COVID-19:

- regolamento (UE) n. 1385/2013 del Consiglio, del 17 dicembre 2013;
- regolamento (UE) 2015/812 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015; e

[53] Regolamento di esecuzione (UE) n. 1420/2013 della Commissione, del 17 dicembre 2013.

- regolamento (UE) 2020/560 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020.

Allegato 2 – Consultazione pubblica

Il 17 dicembre 2021 la Commissione europea ha avviato una consultazione mirata[54] (con scadenza il 14 marzo 2022) per raccogliere le esperienze e le osservazioni dei portatori di interessi del settore[55] in merito all'attuazione del regolamento OCM.

- La Commissione ha ricevuto circa 125 risposte al questionario sull'OCM.
- Gli strumenti di mercato previsti dal regolamento OCM sono stati generalmente considerati pertinenti e si sono dimostrati utili per la loro capacità di contribuire al conseguimento degli obiettivi della PCP.
- In particolare, il ruolo chiave affidato alle organizzazioni di produttori nella gestione collettiva delle attività dei produttori costituisce un importante risultato della politica di mercato riformata. I piani di produzione e di commercializzazione delle organizzazioni di produttori sono strumenti flessibili ed efficaci per conseguire gli obiettivi dell'OCM riguardanti il mercato. I portatori di interessi hanno sottolineato che vi sono ancora margini di miglioramento, ad esempio per quanto riguarda il sostegno finanziario a tali piani, che può variare notevolmente da un paese all'altro, e i meccanismi che non sono pienamente adatti alle organizzazioni transnazionali.
- L'informazione dei consumatori, in particolare l'etichettatura, è generalmente considerata adatta allo scopo, anche se in alcuni casi una moltitudine di marchi di qualità ecologica e di informazioni troppo specifiche limita in certa misura la leggibilità delle informazioni.
- Il contributo dell'osservatorio del mercato (EUMOFA) all'aumento della trasparenza e al miglioramento della comprensione delle evoluzioni del mercato è generalmente apprezzato.

Il 10 giugno 2022 la Commissione ha concluso il processo di consultazione con un evento rivolto alle parti interessate sul funzionamento della PCP e sull'organizzazione comune dei mercati, che si è tenuto a Bruxelles (è stata possibile la partecipazione a distanza).

I portatori di interessi hanno discusso e interagito nell'ambito di due sessioni plenarie tematiche, con brevi presentazioni e gruppi di discussione dei rappresentanti delle parti interessate. Le sessioni tematiche hanno riguardato da un lato gli obiettivi sociali, economici e ambientali della PCP e dall'altro l'innovazione, la resilienza e la governance nel settore della pesca.

I risultati del processo di consultazione hanno costituito un contributo essenziale alla relazione sul funzionamento dell'OCM.

---

54 https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/TargetedConsultation2022ReportCMO.

55 Tutti i portatori di interessi del settore sono stati invitati a rispondere al questionario e a partecipare all'evento rivolto alle parti interessate: il settore della pesca e dell'acquacoltura, le organizzazioni non governative, i partner accademici, scientifici ed economici e le parti sociali.