



LEGISLAZIONE SUL COMMERCIO E SULLA QUALITÀ DEI PRODOTTI AGRO-ALIMENTARI

Dott. Paolo Lo Giudice

dicembre 2008
ISBN 978-88-95376-30-1

PERCORSO METODOLOGICO

In un mondo che diventa sempre più piccolo per effetto della globalizzazione incalzante, i prodotti dei paesi emergenti a basso costo di produzione esercitano una pressione crescente sugli agricoltori dell'Unione europea. Si acuisce la concorrenza sia per i prodotti di base, sia per i prodotti a valore aggiunto. Di fronte a queste nuove sfide commerciali, l'arma più forte di cui dispongono gli agricoltori dell'UE è la sicurezza e la qualità. Esse rappresentano un punto di forza dell'UE grazie all'altissimo livello di sicurezza garantito dalla normativa UE da un capo all'altro della catena alimentare e grazie agli investimenti realizzati dagli agricoltori – e più in generale dai produttori – per conformarvisi. Nondimeno, vi sono anche altri aspetti che possono contribuire a migliorare la qualità in senso lato.

“Qualità” vuol dire soddisfare le aspettative dei consumatori. Riferite ai prodotti agricoli, le qualità di cui si parla nel presente Libro verde sono le caratteristiche del prodotto, quali i metodi di produzione utilizzati o il luogo di produzione, che il produttore desidera far conoscere e che il consumatore vuole conoscere. La qualità, *lato sensu* intesa, è un argomento che riguarda ogni agricoltore europeo e ogni acquirente, sia che si tratti di derrate rispondenti a requisiti minimi o di prodotti di prima qualità nei quali l'Europa eccelle.

In una congiuntura di prezzi elevati delle derrate, l'incentivo ad aumentare il volume della produzione non deve, quindi, diventare un pretesto per abbassare la qualità. I consumatori vogliono acquistare

prodotti alimentari a prezzi abbordabili e con un buon rapporto qualità/prezzo.

Tuttavia, a prescindere dal prezzo, consumatori e grossisti hanno molte altre esigenze riguardo al valore e alla qualità dei prodotti che acquistano. Soddisfare queste esigenze rappresenta una grossa sfida per gli agricoltori.

Le esigenze del mercato sono varie e tendono a moltiplicarsi. I principali aspetti che ricorrono all'interno dell'Unione europea sono l'igiene e la sicurezza degli alimenti (un "imperativo non negoziabile"), la salute e il valore nutrizionale, nonché le esigenze della società civile.

Inoltre, i consumatori sono sempre più attenti al contributo dato dall'agricoltura alla sostenibilità, ai cambiamenti climatici, alla sicurezza alimentare e allo sviluppo, alla biodiversità, al benessere degli animali e alla carenza idrica. L'agricoltura, principale utilizzatrice della terra, rappresenta un fattore essenziale dell'assetto territoriale delle regioni, dei paesaggi e delle aree di pregio ambientale. Infine, ma non meno importante, i consumatori che in molte parti del mondo dispongono di un reddito crescente sono alla ricerca di cibi saporiti, tradizionali e genuini, oltre che rispettosi di un più alto livello di benessere animale.

Anziché considerarle come un vincolo oneroso, gli agricoltori europei possono mettere a profitto tali esigenze, fornendo esattamente quello che chiedono i consumatori, differenziando nettamente i loro prodotti sul mercato e ottenendo così un vantaggio competitivo.

In linea con tali esigenze di mercato, la normativa UE fissa, oggi, alcuni dei più rigorosi requisiti minimi di produzione del mondo, in

materia di igiene e sicurezza degli alimenti, identità e composizione dei prodotti, tutela ambientale, salute degli animali e delle piante e benessere degli animali, in risposta alle aspirazioni chiaramente e democraticamente espresse dai consumatori e dai cittadini dell'UE.

In questo contesto, la Commissione - con l'emanazione, nell'ottobre del 2008, del Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità - ha percorso l'ultimo passo verso una ridefinizione di un quadro politico e normativo più adatto per tutelare e promuovere la qualità dei prodotti agricoli senza imporre costi od oneri aggiuntivi, al fine di favorire **misure e sistemi di qualità a livello UE** tali da creare nuovi sbocchi di mercato dei prodotti europei e massimizzare i relativi profitti attraverso:

- prodotti di “qualità superiore” che offrono al consumatore qualcosa di più dei requisiti minimi, sia in termini di caratteristiche speciali come il sapore, l'origine, ecc., sia riguardo al metodo di produzione;
- suscitare la fiducia dei consumatori nei confronti dei sistemi di qualità dell'UE e delle affermazioni dei produttori riguardo ai loro prodotti di “qualità superiore”;
- aiutare i consumatori a scegliere e/o a decidere se pagare di più per un dato prodotto;
- tutelare le denominazioni dei prodotti alimentari, dei vini e delle bevande alcoliche, le cui speciali caratteristiche e la cui reputazione dipendono dal luogo di produzione e dal *savoir-faire* dei produttori locali, mediante **indicazioni geografiche**;

- disciplinare il comparto biologico fissando requisiti rigorosi, visto il numero crescente di consumatori che sono attratti dai metodi di produzione utilizzati nell'**agricoltura biologica** e cercano in particolar modo i prodotti con etichetta “bio”;
- registrare le denominazioni dei prodotti **tradizionali** grazie a un regime UE inteso a promuovere i cibi e le bevande tradizionali;
- promuovere prodotti tipici delle **regioni ultraperiferiche** dell'Unione;
- stabilire **norme di commercializzazione** a livello UE in svariati settori al fine di definire certe qualità dei prodotti (come “extra vergine” per l'olio d'oliva, “categoria I” per i prodotti ortofrutticoli e “uova di allevamento all'aperto” per le uova);
- incoraggiare i **sistemi di certificazione** istituiti da enti pubblici e privati per informare meglio i consumatori dell'UE sui metodi di produzione e sulle caratteristiche dei prodotti.

In quest'ottica, si colloca il presente lavoro il quale - collocandosi nella tematica generale relativa alla “linea guida per la definizione dei requisiti necessari al riconoscimento della nuova qualifica di imprenditore Agricolo professionale” - tratteggeranno, in primo luogo, i principi generali della qualità alimentare, soffermandosi, in particolare, sulla nozione di qualità alimentare e sul principio di precauzione. Indi, si analizzeranno le **disposizioni internazionali relative alla qualità dei prodotti agro-alimentari, con particolare riferimento all'analisi del Codex alimentarius.**

Di poi, si analizzeranno, tutte le disposizioni poste dal legislatore comunitario e nazionale a tutela del consumatore e segnatamente le disposizioni che gravano sul produttore e quelle previste a tutela del consumatore ed il relativo regime sanzionatorio.

Infine,

PREMESSA

Il settore alimentare ha subito, nell'ultimo trentennio, radicali trasformazioni connesse al cambiamento sostanziale degli stili di vita e di consumo della popolazione: la ricerca del benessere fisico, espressione delle nuove esigenze della società c.d. *post-industriale*, e la conseguente moderna concezione del rapporto tra alimentazione e salute, inteso come equilibrio psico-fisico, hanno contribuito, infatti, alla valorizzazione delle risorse naturali, riflettendosi proficuamente nelle modalità del consumo, attraverso la scelta e l'acquisto di prodotti sempre più genuini e incontaminati.

Al pari di altri settori dell'economia, sul comparto si sono dispiegati gli effetti delle profonde trasformazioni connesse allo sviluppo delle grandi tecnologie "orizzontali" (microelettronica, biotecnologia, applicazione dell'informatica e della telematica) che sono andate ad incidere non solo sui processi di produzione, sulle tecniche di gestione, sui modi di conservazione e confezionamento degli alimenti, ma anche sulle scelte di politica aziendale - tese alla elaborazione di processi produttivi nuovi, in grado di ridurre i costi di realizzazione di

un bene - e sulle caratteristiche e qualità specifiche dei singoli prodotti.

La complessità dei processi di rinnovamento e industrializzazione che hanno involto l'agro-alimentare, ha reso palese l'esigenza di disciplinare organicamente e capillarmente i rapporti tra produzione e consumo, al fine di assicurare la prevalenza dell'"ordine alimentare"¹ su meri interessi economici e di mercato.

La necessità di un approvvigionamento consono ai bisogni dei cittadini, garantito da specifici organi di controllo e garanzia, ha condotto alla elaborazione di un complesso sistema normativo che desse garanzia della qualità dei prodotti per l'intero "ciclo alimentare", dalle colture alla raccolta, dagli allevamenti alla macellazione, dall'importazione ai successivi stoccaggi e immagazzinaggi, dalle trasformazioni industriali o artigianali al commercio e vendita al dettaglio con diretta immissione nel consumo. A seguito della globalizzazione dei mercati e dell'avvenuta liberalizzazione degli scambi all'interno dell'U.E., senza tacere dei recenti "scandali alimentari" della BSE, della diossina e dell'influenza aviaria, il legislatore comunitario ha, infatti, ritenuto necessario operare un più incisivo ed efficace controllo sulla sicurezza e la qualità dei prodotti destinati al consumo affinché fosse assicurato il rispetto della salute pubblica dei cittadini, quale valore, prevalente su qualsivoglia interesse di natura patrimoniale e, comunque, pienamente compatibile e coerente con le esigenze economiche delle imprese.

¹ Sulla nozione di "ordine alimentare", v.si PICCINO R., *Diritto penale alimentare*, Milano, 1988, 3.

A tal fine è stato, nel corso del tempo, approntato un corpo di norme che garantissero un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, degli interessi dei consumatori, della salute e del benessere degli animali e delle piante, attraverso la progressiva adozione di un sistema di normazione unitaria (la c.d. “legislazione alimentare generale o orizzontale”), si applicasse a tutte le tipologie di prodotti alimentari, oltre che la predisposizione di una legislazione verticale che disciplinasse gli standards di produzione di specifici prodotti alimentari.

PARTE I

PRINCIPI GENERALI DELLA QUALITÀ ALIMENTARE

1. La legislazione alimentare in generale

Con il prestigioso e ambizioso programma di garantire la sicurezza delle derrate alimentari, l'Unione europea ha emanato una disposizione che tende ad assicurare un livello elevato di tutela per la salute (1).

La disciplina prende lo spunto dalla libera circolazione delle merci all'interno dell'U.E., che può essere realizzata in modo soddisfacente soltanto se i requisiti di sicurezza degli alimenti e dei mangimi non presentino differenze significative tra gli Stati membri.

Lo sforzo del legislatore comunitario è quello di offrire ai consumatori la necessaria fiducia nei poteri decisionali, nel suo fondamento scientifico e nella indipendenza delle istituzioni. In tal senso, un aspetto importante è la presentazione dell'alimento, che avviene tramite l'etichettatura e la pubblicità.

Intanto, la legislazione comune definisce alimento qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, destinato ad essere ingerito da esseri umani. Nella definizione rientrano le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamenti. Restano esclusi dalla disciplina i medicinali, i cosmetici e il tabacco.

Per garantire la sicurezza degli alimenti, la disciplina considera tutti gli aspetti della catena di produzione alimentare come un processo

unico, a partire dalla produzione primaria (es. la produzione zootecnica precedente la macellazione), passando così per la produzione di mangimi sino alla distribuzione di alimenti al consumatore, in quanto ciascuna fase di lei presenta un potenziale impatto sulla sicurezza alimentare.

In tale logica, occorre prendere in considerazione, anche, la produzione, la trasformazione, il trasporto e la vendita dei mangimi con i quali vengono nutriti gli animali, compresa la produzione di animali che potrebbero essere utilizzati come mangimi negli allevamenti dei pesci. Nella rete di garanzia vanno inseriti i laboratori, i quali possono svolgere un ruolo importante nella prevenzione dei potenziali rischi per la salute dei cittadini.

Nell'intento di conseguire l'obiettivo generale di un elevato livello della tutela della salute, appare importante procedere all'analisi del *rischio*. Le componenti interconnesse dell' analisi sono tre: valutazione, gestione, comunicazione.

Questi elementi riescono a fornire una metodologia sistematica per definire provvedimenti efficaci e mirati alla tutela della salute.

Quando si intravede un rischio ma permane una situazione di incertezza sul piano scientifico, prevale il principio della *precauzione* per determinare misure di gestione del rischio medesimo, Ambedue questi concetti - elementi scientifici e principio della precauzione - si rintracciano nell' art. 5 dell'Accordo sull' applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS), stipulato nel, l'ambito OMC.

Nel caso vi siano fondati motivi di sospetto sui rischi, le autorità pubbliche rendono edotti i cittadini della natura e dell'entità del pericolo, nonché delle misure adottate per contenere il danno: Per determinare se un alimento sia dannoso, occorre tener conto di tre

elementi:

a) non soltanto i probabili effetti immediati e a lungo termine dell'alimento sulla salute di una persona che lo consuma, ma anche su quella dei discendenti;

b) i probabili effetti tossici cumulativi di un alimento;

c) la particolare sensibilità di una specifica categoria di consumatori.

Ai fini delle predette verifiche, occorre prendere in considerazione se l'alimento sia inaccettabile secondo l'uso previsto, in seguito a contaminazione dovuta a materiale estraneo o ad altri motivi o in seguito a putrefazione, deterioramento o decomposizione.

A tutela degli interessi dei consumatori, la disciplina apprestata dagli ordinamenti giuridici, comunitario e nazionale mira al prevenire le seguenti pratiche:

a) azioni fraudolente o ingannevoli;

b) adulterazioni degli alimenti;

c) ogni altro tipo di pratica in grado di indurre in errore il consumatore.

Anche i *mangimi* non possono essere immessi sul mercato se presentano rischi, ossia se hanno un effetto nocivo per la salute umana o animale oppure se rendono a rischio l'alimento ottenuto dall'animale destinato alla produzione alimentare.

Incombe sugli operatori del settore alimentare e dei mangimi l'impegno a garantire che nelle imprese da essi controllate vengano soddisfatte le condizioni inerenti al circuito completo (produzione, trasformazione, distribuzione). Anche i prodotti alimentari importati nell'Unione europea devono rispettare le disposizioni di sicurezza.

Un concetto rilevante nel controllo della rete diviene la previsione di

rintracciabilità, che si può definire come la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza atta a far parte di un alimento o di un mangime, attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione.

A tal fine, gli operatori del settore devono disporre di sistemi e di procedure idonei, per individuare le imprese che hanno fornito i prodotti. Qualora un operatore ritenga che un prodotto importato o acquistato o trasformato non sia conforme ai requisiti di sicurezza, deve informare le autorità competenti per procedere all' eventuale ritiro dal mercato.

Per rafforzare l'impegno, l'Unione europea ha istituito l'Autorità europea per la sicurezza alimentare che - assieme al Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli alimenti - costituisce un riferimento privilegiato in materia.

Questo organismo fornisce consulenza scientifica sulla nutrizione umana in rapporto alla normativa comunitaria e formula pareri su questioni inerenti alla salute degli animali e dei vegetali.

La componente tecnica è rappresentata dal Comitato scientifico dell'alimentazione umana, costituito dai presidenti degli otto gruppi di esperti scientifici appresso riportati e sei esperti indipendenti:

- sugli additivi alimentari e sui coadiuvanti ed i materiali a contatto con gli alimenti;
- su additivi e sostanze usati nei mangimi;
- sulla salute dei vegetali;
- sugli Ogm;
- sui prodotti dietetici, l'alimentazione e le allergie;

- sui prodotti biologici;
- sui contaminanti nella catena alimentare;
- sulla salute e il benessere degli animali.

La legislazione alimentare si basa sull' analisi e gestione del rischio; sul principio della precauzione; sulla tutela degli interessi dei consumatori da pratiche fraudolente e dall'adulterazione degli alimenti; sulla consultazione da parte dei cittadini.

Si resta in attesa di disposizioni dettagliate in Italia, come disposto dal Parlamento per l'armonizzazione, la competitività delle imprese, la tutela degli interessi relativi alla salute, lo sviluppo tecnologico.

2. Principio di precauzione

2.1. Introduzione

Il principio di precauzione è un caposaldo fondamentale della legislazione sulla sicurezza alimentare. Esso può essere invocato quando è necessario un intervento urgente di fronte a un possibile pericolo per la salute umana, animale o vegetale, ovvero per la protezione dell'ambiente nel caso in cui i dati scientifici non consentano una valutazione completa del rischio. Tale principio, che non può essere utilizzato come pretesto per azioni aventi fini protezionistici, viene soprattutto applicato nei casi di pericolo per la salute delle persone. Esso consente, ad esempio, di impedire la distribuzione e la commercializzazione dei prodotti che possano essere pericolosi o nocivi alla salute umana.

2.2. Il principio di precauzione in diritto internazionale

Il principio in esame è stato adottato in varie convenzioni internazionali ed il suo concetto figura in special modo nell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) concluso nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

A livello internazionale, il primo riconoscimento del principio di precauzione risale alla Carta mondiale della natura adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1982. La nozione è stata, in seguito, ripresa in varie convenzioni internazionali sulla protezione dell'ambiente stata in seguito ripresa in varie convenzioni internazionali sulla protezione dell'ambiente.

Una consacrazione di questo principio è avvenuta nella Conferenza di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, nel corso della quale è stata adottata la Dichiarazione di Rio, il cui principio 15 recita: "Al fine di proteggere l'ambiente, il principio di precauzione sarà ampiamente applicato dagli Stati secondo le rispettive capacità. Laddove vi siano minacce di danni seri o irreversibili, la mancanza di piene certezze scientifiche non potrà costituire un motivo per ritardare l'adozione di misure efficaci in termini di costi volte a prevenire il degrado ambientale". D'altro canto, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e la Convenzione sulla diversità biologica, adottate in questa stessa Conferenza, fanno entrambe riferimento al principio di precauzione. Di recente, il 28 gennaio 2000, durante la Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica, il Protocollo sulla biosicurezza riguardante il trasferimento, la manipolazione e l'utilizzazione sicuri di organismi viventi modificati derivanti dalla moderna biotecnologia ha confermato la funzione fondamentale del principio di precauzione.

Ne deriva che questo principio ha conosciuto un progressivo consolidamento nel diritto internazionale dell'ambiente, divenendo un vero principio di diritto internazionale di portata generale.

Gli Accordi dell'OMC confermano tale constatazione. Il preambolo dell'Accordo dell'OMC pone in evidenza i legami sempre più stretti tra il commercio internazionale e la protezione dell'ambiente. Una strategia coerente comporta che il principio di precauzione sia debitamente preso in considerazione in tali Accordi, e in particolare nell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) nonché nell'Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio (TBT), al fine di garantire che questo principio a carattere generale riceva un'applicazione adeguata nell'ordinamento giuridico.

Pertanto, nell'ambito dell'OMC, ciascun Membro dispone del diritto autonomo di determinare il livello di protezione ambientale o sanitario che ritiene appropriato. Di conseguenza, ciascun Membro può applicare misure, comprese quelle basate sul principio di precauzione, che comportano un livello di protezione più elevato di quello che sarebbe basato sulle relative norme o raccomandazioni internazionali. I recenti sviluppi relativi ad alcune questioni nell'ambito dell'OMC confermano tali considerazioni.

L'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) prevede chiaramente il ricorso al principio di precauzione, sebbene il termine non sia utilizzato esplicitamente. Anche se la regola generale è di fondare qualunque misura sanitaria o fitosanitaria su principi scientifici e non mantenerla senza prove scientifiche sufficienti, una deroga a tali principi è prevista all'articolo 5(7) il quale stabilisce che: "Nel caso in cui le prove scientifiche pertinenti siano insufficienti, un Membro potrà provvisoriamente adottare misure sanitarie o

fitosanitarie sulla base delle pertinenti informazioni disponibili, comprese quelle provenienti dalle organizzazioni internazionali competenti, nonché quelle derivanti dalle misure sanitarie o fitosanitarie applicate da altri Membri. In tali circostanze, i Membri si sforzeranno di ottenere le informazioni aggiuntive necessarie per procedere ad una valutazione più obiettiva del rischio ed esamineranno di conseguenza la misura sanitaria o fitosanitaria entro un termine ragionevole".

Pertanto, secondo l'Accordo SPS, le misure adottate in applicazione del principio di precauzione, quando i dati scientifici sono inadeguati, sono provvisorie ed implicano il proseguimento degli sforzi volti ad individuare o generare i necessari dati scientifici. È importante sottolineare che la natura provvisoria non è collegata ad un mero limite temporale, ma allo sviluppo della conoscenza scientifica.

L'utilizzazione del termine "una valutazione più obiettiva del rischio" nell'articolo 5.7 implica che una misura precauzionale può essere basata su una valutazione meno oggettiva, ma deve comprendere in ogni caso una valutazione del rischio.

Il concetto di valutazione del rischio nell'Accordo SPS lascia aperta la strada all'interpretazione di ciò che deve essere utilizzato come base per una strategia di tipo precauzionale. La valutazione del rischio sulla quale si basa una misura può comprendere dati non quantificabili di natura fattuale o qualitativa e non è limitata unicamente ai dati scientifici puramente quantitativi. Tale interpretazione è stata confermata dall'organo di appello dell'OMC nel caso degli ormoni di crescita, con rigetto dell'interpretazione iniziale del gruppo speciale, in base alla quale la valutazione del rischio doveva essere quantitativa e doveva stabilire un grado minimo di rischio.

I principi contenuti nell'articolo 5.7. dell'Accordo SPS devono essere rispettati per le misure sanitarie o fitosanitarie; tuttavia, tenuto conto della specificità di altri settori, quali l'ambiente, è possibile che debbano essere applicati principi in parte diversi.

L'elaborazione di orientamenti (guidelines) internazionali è attualmente considerata in rapporto all'applicazione del principio precauzionale nel Codex Alimentarius. Tali guidelines, in questo come in altri settori, potrebbero aprire la strada ad una strategia armonizzata per l'elaborazione di misure protettive nei settori sanitario o dell'ambiente, da parte dei Membri dell'OMC, evitando al tempo stesso un'utilizzazione abusiva del principio di precauzione che potrebbe condurre ad ingiustificati ostacoli agli scambi.

2.3. Il principio di precauzione di Europa

Il Trattato CE contiene un solo riferimento esplicito al principio di precauzione, e più precisamente, nel titolo consacrato alla protezione ambientale. Tuttavia, nella pratica, il campo d'applicazione del principio è molto più vasto e si estende anche alla politica dei consumatori e alla salute umana, animale o vegetale.

In assenza di una definizione univoca del principio di precauzione nel Trattato o in altri testi comunitari il Consiglio, nella sua risoluzione del 13 aprile 1999, ha chiesto alla Commissione di elaborare degli orientamenti chiari ed efficaci al fine dell'applicazione di detto principio. A tal fine, la Commissione ha adottato la Comunicazione della Commissione, del 2 febbraio 2000, sul ricorso al principio di precauzione [[COM\(2000\) 1](#)].

In tale comunicazione, la Commissione analizza rispettivamente i fattori che provocano il ricorso al principio di precauzione e le misure risultanti da un tale ricorso. Essa propone anche orientamenti per l'applicazione del principio.

Secondo la Commissione, in particolare, il principio di precauzione può essere invocato quando gli effetti potenzialmente pericolosi di un fenomeno, di un prodotto o di un processo sono stati identificati tramite una valutazione scientifica e obiettiva, ma quando questa valutazione non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza. Il ricorso al principio si iscrive pertanto nel quadro generale dell'analisi del rischio (che comprende, oltre la valutazione del rischio, la gestione e la comunicazione del rischio) e più particolarmente nel quadro della gestione del rischio che corrisponde alla presa di decisione.

La Commissione sottolinea che il principio di precauzione può essere invocato solo nell'ipotesi di un rischio potenziale, e che non può in nessun caso giustificare una presa di decisione arbitraria. Il ricorso al principio di precauzione è pertanto giustificato solo quando riunisce tre condizioni, ossia: l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi, la valutazione dei dati scientifici disponibili e l'ampiezza dell'incertezza scientifica.

Per quanto, poi, riguarda le misure risultanti dal ricorso al principio di precauzione, esse possono prendere la forma di una decisione di agire o di non agire.

La risposta scelta dipende da una decisione politica, che è funzione del livello di rischio considerato come "accettabile" dalla società che deve sostenere detto rischio.

Quando agire senza attendere maggiori informazioni scientifiche sembra essere la risposta appropriata a un rischio in virtù dell'applicazione del principio di precauzione, bisogna ancora determinare la forma che deve prendere questa azione. Oltre all'adozione di atti giuridici suscettibili di controllo giuridico, tutta una serie di azioni è a disposizione dei responsabili (finanziamento di un programma di ricerca, informazione del pubblico quanto agli effetti negativi di un prodotto o di un processo, ecc.). In nessun caso la scelta di una misura dovrebbe basarsi su una decisione arbitraria.

Tre principi specifici, comunque, dovrebbero sottendere il corretto ricorso al principio di precauzione:

- l'attuazione del principio dovrebbe fondarsi su una valutazione scientifica la più completa possibile. Detta valutazione dovrebbe, nella misura del possibile, determinare in ogni istante il grado d'incertezza scientifica;
- qualsiasi decisione di agire o di non agire in virtù del principio di precauzione dovrebbe essere preceduta da una valutazione del rischio e delle conseguenze potenziali dell'assenza di azione;
- non appena i risultati dalla valutazione scientifica e/o della valutazione del rischio sono disponibili, tutte le parti in causa dovrebbero avere la possibilità di partecipare allo studio delle varie azioni prevedibili nella maggiore trasparenza possibile.

Oltre a questi principi specifici, i principi generali di una buona gestione dei rischi restano applicabili allorché il principio di precauzione viene invocato. Si tratta dei cinque seguenti principi:

- la proporzionalità tra le misure prese e il livello di protezione ricercato;
- la non discriminazione nell'applicazione delle misure;
- la coerenza delle misure con quelle già prese in situazioni analoghe o che fanno uso di approcci analoghi;
- l'esame dei vantaggi e degli oneri risultanti dall'azione o dall'assenza di azione;
- il riesame delle misure alla luce dell'evoluzione scientifica.

Al di fuori delle regole che si applicano ai prodotti quali le medicine, gli anticrittogamici o gli additivi alimentari, la legislazione comunitaria non prevede un sistema di autorizzazione preventivo all'immissione sul mercato dei prodotti. Nella maggior parte dei casi, spetta pertanto all'utilizzatore, ai cittadini o alle associazioni di consumatori di dimostrare il pericolo associato a un processo o a un prodotto dopo che questo è stato immesso sul mercato.

Secondo la Commissione, un'azione presa a titolo del principio di precauzione può, in taluni casi, comportare una clausola d'inversione dell'onere della prova sul produttore, il fabbricante o l'importatore. Questa possibilità dovrebbe essere esaminata caso per caso; la Commissione non preconizza l'estensione generale di un tale obbligo a tutti i prodotti.

Tuttavia, al fine di garantire il primario interesse alla salute pubblica dei cittadini, il legislatore comunitario ha previsto, nel [Regolamento \(CE\) n. 178/2002](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi generali e le prescrizioni generali della legislazione alimentare, che allorquando esiste la possibilità che un alimento possa produrre effetti nocivi sulla salute, può essere applicato il principio di precauzione (ai sensi dell'articolo

7) al fine di intervenire rapidamente adottando tutte le misure necessarie. Tale principio viene segnatamente applicato quando sussiste un'incertezza o quando non esistono informazioni scientifiche complete sul rischio potenziale.

Le misure devono essere adeguate al rischio ed essere riesaminate entro un termine ragionevole.

3. Qualità: tentativi di definizione

3.1. Qualità: significati correnti

Al termine qualità è stato attribuito una molteplicità di accezioni, spesso tra loro non omogenei, che hanno contribuito a creare un quadro confuso della materia.

Par altro, la qualità non è un concetto immutabile nel tempo: con il trascorrere del tempo, esso abbandona certi aspetti e abbraccia valori nuovi o ne recupera alcuni eliminati.

Qualità implica, in primo luogo, un giudizio di merito su quanto il prodotto sia buono, sia adatto, sia giusto per un determinato scopo.

Inoltre, con frequenza, all'uso del termine si accompagna un giudizio positivo che equivale ad "eccellenza", "pregio", etc.

In campo agroalimentare, questa diversità d'impostazione si accentua e porta a una differente accezione a seconda delle aree geografiche.

Nei paesi dell'Europa mediterranea (Francia e Italia, in particolare), vi sono, ad esempio, norme di qualità che sottintendono un giudizio di valore e portano a distinguere un prodotto eccellente da un prodotto corrente, privilegiando il primo.

In quelli dell'Europa centro-settentrionale, il termine qualità può, invece, affiancare anche prodotti non particolarmente pregiati, purché siano conformi a standard di produzione e rispettino precise norme e tecniche.

In entrambe le accezioni però si può riscontrare che "qualità" sottintende:

- un insieme di *caratteristiche* (che consente di identificare il prodotto in maniera univoca);
- un *obiettivo* (in funzione del quale le caratteristiche vengono valutate);
- un *giudizio* (sulla capacità delle caratteristiche di soddisfare l'obiettivo).

Sulle sfumature dei significati e sulle combinazioni caratteristiche-obiettivo- giudizio si ottengono letture diverse del tema della qualità.

3.2. Qualità e norme ISO

In Italia, negli ultimi decenni del secolo scorso, il termine qualità veniva inteso come "prodotto con caratteristiche superiori e di perfezione".

Ma gli operatori del settore, soprattutto a livello internazionale, intendevano un "prodotto conforme alle norme specifiche già definite".

Non si faceva riferimento in ambito internazionale alle caratteristiche superiori e di perfezione ma alla corrispondenza del prodotto ad un determinato e prestabilito insieme di caratteri.

Progressivamente si è affermato un sistema completo orientato alla realizzazione della qualità attraverso il controllo di tutto il processo quindi "dal controllo finale alla gestione della qualità.

Nacque, quindi, una nuova definizione di qualità formulata da Organismi internazionali e sostenuta dagli operatori del settore.

L'ISO è l'organizzazione internazionale cui aderiscono gli organi normatori nazionali di un centinaio di Paesi (per l'Italia l'UNI) con lo scopo di promuovere le normative nel mondo, sviluppare a livello mondiale la collaborazione nei campi scientifico, culturale, tecnico ed economico (tranne nel campo elettrico-elettronico dove opera IEC³), definire in una norma cosa si debba intendere per qualità.

La norma ISO 8402 precisa che per qualità s'intende "l'insieme delle proprietà e delle caratteristiche di un prodotto o di un servizio che conferiscono ad esso la capacità di soddisfare esigenze espresse o implicite".

La norma implica il coinvolgimento finalizzato ed integrato di numerose attività e funzioni aziendali, che interagiscono fra di loro come:

- analisi di mercato;
- scelta di materie prime;
- progettazione;
- produzione;
- distribuzione;
- assistenza post-vendita.

Tutto ciò porta ad individuare non solo la qualità ma il "Sistema Qualità Aziendale" che deve essere organizzato in processi e funzioni coordinate che possano garantire la qualità del prodotto o servizio come l'ISO suggerisce con la Norma 8402.

Il sistema di riferimento per la Qualità Aziendale è la norma UNI-EN 29004 derivata dal ISO 9004 che, prendendo in considerazione tutte le componenti di un prodotto, fornisce le indicazioni per realizzare la gestione e il controllo dei fattori tecnici, amministrativi ed umani per prevenire le carenze di qualità o meglio individuare la "non qualità" .

La norma si caratterizza per la realizzazione della qualità come effetto della corretta gestione dell'impresa ponendo in primo piano le componenti economico-strategiche:

- analisi costi-benefici;
- analisi rischi;
- ricerche di marketing;
- ruolo delle risorse umane;
- responsabilità del management;
- sicurezza e responsabilità legale.

A livello aziendale si richiede una cultura altamente professionale dei managers, che devono valutare sia la qualità del prodotto che il livello organizzativo gestionale, per ottenere il miglior prodotto di qualità.

Dunque, la qualità è una vera filosofia manageriale che interessa tutte le operazioni e tutti gli occupati.

L'obiettivo è quello del miglioramento continuo che si ottiene attraverso:

- scelta delle migliori materie prime;
- introduzione di nuove tecnologie;
- progettazione su moduli intercambiabili;
- condizioni ottimali per gli addetti;
- efficiente organizzazione;
- ottima distribuzione;
- miglioramento continuo della qualità;
- minor impatto ambientale dalla produzione della materia prima al sistema d'imballaggio.

Per il settore agroalimentare l'organizzazione del "Sistema Qualità" è parte integrante della "Qualità".

E' certo che la capacità competitiva di un'impresa, la sua vitalità dipendono, anche, dal livello della "Qualità" e, quindi, del "Prodotto di Qualità".

Dunque, la cultura della qualità s'impone come condizione indispensabile per agevolare lo sviluppo delle imprese e del sistema agroalimentare nel suo complesso.

3.3. Qualità e norme UNI

In uno studio del CESTAAT viene riportata una definizione del concetto di qualità (Peri, 1992) adottato dall'UNI che è certamente attuale in questo momento di forte competizione sul mercato agroalimentare europeo. Si parla di:

- *Qualità certificata* da Organismi o associazioni che, con ragionevole attendibilità, dichiarano la conformità del prodotto ad una specifica norma. (In Europa l'armonizzazione è resa difficile per le barriere tecniche fra i Paesi Comunitari e i Paesi terzi).
- *Qualità commerciale*, frutto delle strategie d'impresa vincolate al sistema produttivo, ai costi, al mercato, ai prodotti concorrenti.
- *Sistema di qualità*, struttura organizzata che valuta le procedure, la responsabilità e le risorse per creare le condizioni aziendali per la qualità.

Il concetto di sistema di qualità corrisponde a quello di *qualità integrale* per costruire il quale è necessaria una seria politica sia nel settore privato (consumatori, imprese), che nel settore pubblico (*policy maker*).

Il ruolo dei privati-consumatori va, progressivamente, crescendo stante il peso sempre maggiore assunto dalle organizzazioni nate a tutela dei loro interessi:

- consumatori esigenti e attenti sono una garanzia della qualità, se pretendono rigorosi controlli sanitari, chiare etichettature (*labeling*), pubblicità non ingannevole e informazioni trasparenti.
- ruolo delle imprese è fondamentale se sanno rispondere alle sollecitazioni dei consumatori curando il prodotto, l'immagine, la promozione e rinnovando le tecnologie di produzione e distribuzione in un sistema che rispetti l'ambiente garantendo la qualità.

Il ruolo del *policy maker*, di contro, è decisivo in quanto soggetto produttore di beni pubblici che indirizza e sostiene lo sviluppo del settore.

In questo scenario, il sistema agroalimentare italiano vive una fase di intenso mutamento destinato a durare negli anni e legato agli andamenti futuri di specifici comparti produttivi dell'agricoltura e di alcune aree rurali.

3.4. Qualità: approccio economico

L'approccio al tema della qualità da parte delle scienze economiche può essere affrontato secondo due correnti di pensiero, sostenute l'una dall'Economia Politica e l'altra dall'Economia Aziendale.

La questione qualità nel campo dell'Economia Politica è considerata in generale come sinonimo di differenziazione del prodotto ed è stata affrontata prevalentemente come elemento in grado di influenzare la scelta dei consumatori ed i comportamenti delle imprese.

In pratica si considera il valore della qualità (ossia della caratterizzazione e della differenziazione del prodotto) come complementare e non intrinseco del prodotto.

Il tema della qualità secondo l'Economia Aziendale ha subito, nel corso del tempo, evoluzione.

Nei primi decenni del Novecento la qualità veniva intesa, in azienda, come collaudo repressivo e ispezione sui possibili difetti del prodotto.

I settori interessati al controllo erano quelli di produzione e collaudo: gli ultimi anelli della catena produttiva. (Raudford 1917, Irish 1925, Shewart 1931).

A partire dal secondo dopoguerra, si è iniziato a pensare alla qualità come conformità del prodotto alle caratteristiche tecniche, previste attraverso valori quantitativamente determinabili.

L'attenzione restava sempre sul prodotto, ma l'attività ispettiva era rivolta all'area ingegneristico-produttiva.

Si è giunti, infine, all'inizio degli anni novanta (Feigenbaum 1991), ad un allargamento del concetto e delle "competenze" della qualità.

Si è passati dal controllo della linea di produzione alla pianificazione, alla prevenzione, alla ricerca della qualità che tende ad interessare tutta l'impresa.

Si tratta del *Total Quality Control* (TQC) in cui la gestione della qualità, non involgendo solamente una parte della catena produttiva, diventa un imperativo per tutta l'azienda.

Grazie al contributo di Juran e Deming il TQC evolve in CWQC (*Company Wide Quality Control*) cioè controllo qualitativo dell'intera impresa in cui la qualità diventa una vera e propria filosofia

manageriale (*Leon Management*) la quale interessa tutti i settori produttivi, tutte le operazioni, tutti gli addetti dell'intera azienda.

L'obiettivo finale diventa quello del miglioramento continuo teso alla qualità intesa, non più un costo, bensì come investimento aziendale, valorizzato attraverso un sistema di certificazione dei propri prodotti, al fine di assicurare che prodotti e procedure rispettino determinati standard.

Questo approccio viene definito "assicurazione di qualità totale" (o, in inglese, *Total Quality Assurance TQA*), in quanto si accorda al cliente la priorità assoluta, rassicurandolo rispetto alle caratteristiche del prodotto acquistato, il quale deve soddisfare al meglio le aspettative della clientela.

Negli ultimi anni si è rivolta l'attenzione alla gestione del Sistema di Qualità nel suo complesso (*Quality Function Deployment QFD*).

Si è esaminato il rapporto integrato che esiste fra i punti di vista dell'impresa, del consumatore, del prodotto in base agli standard, alle verifiche, agli interventi che ognuno dei tre soggetti deve mettere in atto:

1. per l'*impresa* è fondamentale :
 - individuare e studiare i gusti del consumatore
 - verificare le esigenze del consumatore
 - intervenire in caso di mancato gradimento del prodotto
2. per il *consumatore* è importante:
 - determinare gli standard del prodotto
 - verificare la conformità del prodotto alle specifiche caratteristiche
 - intervenire in caso di non conformità del prodotto
3. per il *prodotto* è necessario:
 - definire il processo di produzione

- verificare la regolarità del processo
- intervenire in caso di non regolarità del processo

Ne consegue che, attraverso la connessione delle varie parti, nulla può accadere senza che ne risenta in qualche modo tutto il sistema.

Un altro approccio sistemico alla qualità, invece, amplia il QFD, alla concorrenza e all'intera società, arrivando a definire la Qualità Complessiva come il risultato dell'integrazione di: qualità totale, qualità percepita, qualità integrale, qualità differenziale, qualità tecnologica.

3.5. La qualità complessiva

Come accennato nel paragrafo precedente, diversi tipi di qualità concorrono alla formazione del concetto più ampio di qualità complessiva. Ad una definizione del concetto di qualità complessiva si può allora arrivare considerando cinque diversi punti di vista:

1. **La qualità totale** rappresenta il punto di vista delle *imprese*, che la considerano come assenza di difetti e rispondenza a norme e procedure di verifica determinate in funzione di determinati scopi. Per quanto riguarda il processo produttivo che interessa i prodotti agroalimentari si evidenzia che esso è:

- discontinuo perché interagisce con alcuni fattori indipendenti, imprevedibili, incontrollabili (clima, terreno, specie, razze, cultivar, etc...);
- estensivo perché interessa vaste superfici con tipologie diverse;
- frazionato in piccole aziende che interagiscono, più o meno in armonia, per un comune obiettivo finale;
- sottoposto a trasformazioni (spesso consistenti) prima di

raggiungere il consumatore.

Si può dire che il prodotto finale più che il risultato di una progettazione nel senso industriale, sia frutto dell'esperienza, della consuetudine, dei fattori climatici ambientali.

S'intende che la problematica relativa all'organizzazione delle aziende deve coordinare i vari produttori fra di loro, per soddisfare le esigenze del consumatore.

E' necessario mettere insieme metodologie e tecniche specifiche per i sistemi di controllo sulla Qualità Totale.

2. La qualità percepita identifica il punto di vista del *consumatore*, per cui la qualità è sinonimo di soddisfacimento delle proprie attese (tecniche estetiche, psicologiche, etc.). Nel caso dei prodotti agricoli la presenza di numerose varianti può essere determinante per l'acquisto o l'eliminazione dal "paniere" di un determinato prodotto da parte del consumatore. La qualità dei prodotti agricoli viene confermata attraverso la ripetizione dell'acquisto, quindi si basa più sull'esperienza che su personale ricerca specifica.

Fattore determinante si rivela l'informazione scientifica, la pubblicità, la certificazione, la comparazione con prodotti simili.

La scelta di un determinato prodotto può dipendere da fattori socio-economici, culturali, da diversi stili di vita piuttosto che da una collocazione geografica o da produzioni stagionali.

3. La qualità integrale evidenzia il punto di vista della *società*, per cui qualità significa soddisfacimento di aspettative collettive, in relazione a valori largamente condivisi come salute, igiene, tutela dell'ambiente.

Per ciò che riguarda gli operatori del settore agroalimentare si dovrebbero intendere come "giardinieri non retribuiti dell'ambiente".

Ma nel contesto attuale spesso l'agricoltura contribuisce, in particolari momenti produttivi, al degrado ambientale.

La ricerca di soluzioni produttive, rispettose dell'ambiente, coniugherebbe produzione e qualità in un sistema ecocompatibile.

4. La qualità differenziale enfatizza il punto di vista dei *concorrenti* derivante dal confronto di un prodotto con quello dei possibili rivali. Nella produzione agricola ci sono due fattori che differenziano un prodotto dall'altro:

- diversa tipologia
- fattori naturali.

Questi elementi determinano qualità e caratteristiche diverse secondo l'area di produzione e richiedono costi elevati per adeguare i prodotti agricoli agli standard richiesti.

Alcune aree possono perfino essere escluse dalla produzione di un determinato prodotto.

Nel settore agricolo i fattori di differenziazione sono spesso collocati all'inizio del ciclo produttivo per cui richiedono maggiori costi per la trasformazione e la commercializzazione.

5. La qualità tecnologica è la qualità intrinseca del *prodotto*, che equivale al possesso di determinate caratteristiche ben individuabili e quantificabili. L'insieme di queste caratteristiche può essere suddiviso in quattro sottoinsiemi:

- caratteristiche tecniche del prodotto
- caratteristiche tecnologiche del processo produttivo e

distributivo

- servizi forniti dal prodotto al consumatore
- esternalità del prodotto fornite al sistema.

Quindi è possibile affermare che la qualità tecnologica costituisce una sorta di filo conduttore che lega i quattro tipi di qualità precedentemente citati.

Occorre distinguere fra prodotto destinato immediatamente al consumatore e prodotto adatto alla trasformazione industriale.

Per il prodotto destinato al consumo si deve tener conto delle fondamentali caratteristiche nutrizionali, organolettiche, igienico-sanitarie, commerciali.

Per il prodotto destinato alla trasformazione si deve tenere conto delle caratteristiche originarie ed individuare ed esaltare altre nascoste o sottovalutate.

In definitiva si può affermare che, se le caratteristiche di un bene (la qualità tecnologica) tendono ad avvicinarsi alle attese, alle aspettative del consumatore (la qualità percepita) e si differenziano in maniera significativa da quelle della concorrenza (qualità differenziale), allora il consumatore sarà disposto a pagare un prezzo maggiore per possedere quel bene.

Tanto maggiore sarà la differenza di prezzo unitario che il consumatore sarà disposto a versare, tanto più elevata è da considerarsi la qualità di tale prodotto.

Tutto quanto finora esposto può essere riassunto ed espresso in un'altra forma: la qualità è assimilabile al differenziale di prezzo unitario di una data mercé che i consumatori sono disponibili a pagare in più per una varietà diversa del bene in esame.

3.6. Qualità: varietà e asimmetria informativa

Il concetto di qualità, come si è visto nei paragrafi precedenti, è di difficile definizione, o come sarebbe più corretto dire, non può essere definito in modo assoluto: il termine "qualità" viene considerato un termine polivalente (Filati e Ricci, 1991), avente valenza pluridimensionale (Caiati, 1995).

Nel linguaggio comune qualità può significare caratteristica, peculiarità di un prodotto o servizio.

Ma il termine può lasciare anche sottintendere un giudizio positivo sul prodotto, eccellenza, pregiatezza, alto valore dello stesso.

Dalla rielaborazione di questi e altri concetti, attraverso l'evoluzione di diverse teorie economiche a riguardo, emerge una definizione più completa: qualità è l'insieme delle caratteristiche di un prodotto (o di un servizio) che soddisfano i bisogni espliciti ed inespressi del cliente.

Ed è proprio il cliente che, dando un giudizio sull'idoneità delle caratteristiche del bene a soddisfare le proprie aspettative, conferisce il carattere di soggettività alla qualità: quindi "il concetto di qualità non è né assoluto né obiettivo ma dipende dalla percezione, dai bisogni, dagli obiettivi del singolo consumatore" (Gios e Clauser, 1995).

Sicuramente il punto di vista del cliente finale è quello da tenere maggiormente in considerazione perché egli è colui che decreta il successo o meno del prodotto, dando su di esso il giudizio finale. L'importanza di questo attore è fondamentale e *gli* viene riconosciuta la cosiddetta sovranità del giudizio.

Nonostante questo, per ogni soggetto della filiera, esiste un concetto di qualità che varia in base alle sue aspettative e alla sua posizione.

Per questo la qualità si dice abbia valenza pluridimensionale e polivalente: varia sia in funzione dei vari attori economici (es. produttori, trasformatori e consumatori) e sia in base ai diversi segmenti di clientela.

Nel caso di un prodotto agroalimentare, per il produttore agricolo la qualità coincide con le caratteristiche intrinseche del bene prodotto, ossia la varietà colturale, le caratteristiche chimico-fisiche, il luogo di produzione e le tecniche di lavorazione. Questi le giudica secondo il proprio criterio che spesso non coincide con quello del consumatore finale, il quale, in certi casi, non possiede gli stessi strumenti del produttore per valutare correttamente alcuni parametri.

Questo fenomeno viene detto "miopia del produttore" proprio perché impedisce al produttore di rapportarsi correttamente al cliente finale.

Colui che trasforma, in senso lato, il prodotto ha un concetto diverso di qualità.

Un prodotto, per essere tale, deve avere degli attributi che ben si adattano alle necessità del processo di lavorazione/trasformazione. Deve quindi essere conforme a degli standard aziendali prefissati.

Infine per il consumatore o meglio il cliente la qualità di un prodotto è la capacità che esso ha di soddisfare le proprie attese.

Egli giudica il prodotto alimentare in base a delle caratteristiche che identificano il prodotto.

Tali caratteristiche possono essere classificate in intrinseche, di servizio e psicologiche.

Le prime sono dette *intrinseche* (o biologiche) perché proprie del prodotto alimentare; comprendono parametri

- igienico-sanitari (la sicurezza del prodotto),
- nutrizionali (quantità e qualità dei principi alimentari contenuti)

- sensoriali (il gusto, l'aroma, la consistenza del prodotto).

Le caratteristiche di *servizio* (o funzionali) corrispondono agli attributi complementari del prodotto, quelli lo rendono più pratico, più utile, più comodo: sono ad esempio:

- conservabilità (la stabilità nel tempo)
- la praticità (la comodità di buste monodose, di cibi precotti o surgelati, etc.).

Infine le caratteristiche psicologiche (o culturali) sono quelle proprietà che possono gratificare le aspettative non materiali del consumatore: tra queste ricordiamo:

- l'origine territoriale (e il valore culturale connesso, in una parola la "tipicità"),
- l'eco-compatibilità della produzione (il rispetto e la protezione dell'ambiente)
- l'immagine (la fiducia nel marchio, l'adeguatezza del packaging, il prezzo, etc.)

Queste, e altre, caratteristiche sono quelle sulle quali si forma la scelta del consumatore che cercherà di acquistare quel prodotto che, tra i tanti, meglio lo soddisfa

Per assurdo, ogni consumatore per essere completamente soddisfatto dovrebbe avere a disposizione un prodotto della qualità che desidera, che sarà diversa da quella richiesta da un secondo consumatore, anche se solo di poco.

Ciò significherebbe una varietà di prodotti enorme, pari almeno al numero di consumatori.

In realtà una situazione di eccessiva differenziazione di prodotto produce nei confronti della collettività, effetti negativi tanto quanto la

carenza di varietà, o (soprattutto nel campo dell'economia politica) di differenziazione di prodotto: per soddisfare i diversi segmenti di consumatori, occorrono prodotti differenziati proprio sulla base della

Una classe di prodotto è al suo interno differenziata se esiste una sufficiente distinzione tra un bene e l'altro.

Questa da un lato guiderà le scelte del compratore che indirizzerà la propria preferenza in base alla qualità del prodotto, mentre dall'altro sarà alla base delle strategie di vendita delle imprese sul mercato.

Il perseguimento della qualità, che è strettamente correlato come si è visto alla varietà dei prodotti, porta con sé un pericolo e due aspetti positivi.

Il pericolo, come accennato sopra, è quello legato ad un eccesso di varietà.

Il che comporta un minore sfruttamento delle economie di scala tradizionali e conduce a costi superiori per imprese che, comunque, avranno livelli di produzione inferiori a quelli ottimali.

D'altro canto la presenza di più versioni di un prodotto ha come prima conseguenza quella un aumento dell'utilità dei consumatori, perché maggiore sarà la soddisfazione degli stessi: essa deriva dall'aumento dei prodotti tra cui scegliere, che fa diminuire la distanza media (per l'insieme dei consumatori) tra versioni preferite e versioni offerte.

In secondo luogo la produzione di beni di qualità porta benefici anche all'impresa: il consumatore, trovando il prodotto conforme alle proprie aspettative sarà disposto a pagare un prezzo maggiore per possederlo, premiando così il produttore che ragiona

in termini di qualità, di soddisfazione del cliente, di innovazione e di miglioramento continuo.

Il perseguimento della qualità, avendo ricadute positive sia sui consumatori, sia sui produttori, ha quindi una valenza che va oltre a quella economica ma va a migliorare le condizioni e le opportunità della collettività e comporta un aumento del livello di benessere sociale. Esiste però un aspetto che influenza in maniera significativa il raggiungimento del massimo benessere sociale: è quello della asimmetria informativa.

Questo fenomeno è diffuso per i prodotti di tutte le categorie, ma assume maggior rilievo nel caso di prodotti alimentari.

Esso consiste nella conoscenza spesso incompleta che i consumatori hanno delle effettive caratteristiche qualitative dei beni che gli stessi intendono acquistare.

In generale, l'evidenza empirica dimostra che nella maggior parte dei mercati chi compra ha meno informazioni di chi produce o fornisce.

Per cui non solo il consumatore ma anche l'operatore economico non dispongono dell'informazione completa sulla qualità del prodotto.

E ogni passaggio dal produttore, al trasformatore, alla distribuzione, al cliente finale, avviene in condizioni di informazione incompleta da parte del contraente.

Questo è dovuto al fatto che la reale intensità di alcune caratteristiche possedute da un prodotto non sono visibili all'atto dell'acquisto e, in alcuni casi, neanche dopo.

Ciò, a maggior ragione, si riscontra nelle preparazioni agroalimentari.

Si pensi ad alcuni parametri intrinseci o ad attributi quali la provenienza geografica: per questi il consumatore non è in grado di valutarne l'intensità o la veridicità tramite osservazione o

sperimentazione; se all'asimmetria informativa Si aggiunge che la distanza (fisica e culturale) tra produttore e cliente tende ad aumentare, facendo così cadere punti di riferimento tradizionali, si può ben capire come il consumatore sia fortemente influenzato dagli aspetti esteriori ed estetici del prodotto, quali la marca, la confezione, l'immagine.

Non va dimenticato tra questi ultimi parametri il prezzo: analisi empiriche hanno mostrato che quando il consumatore non possiede adeguate informazioni sul prodotto da acquistare, il prezzo ai suoi occhi diviene importante segnale di qualità.

E in un *range* di prezzo da lui considerato accettabile, si riscontra una diretta correlazione tra prezzo e qualità (Caiati, 1995).

Le conseguenze dell'asimmetria informativa sono immediate, ma si possono manifestare anche con imperfezioni del mercato nel lungo periodo.

Innanzitutto, nel breve periodo il consumatore, in mancanza di informazioni certe, si sentirà sfiduciato, non tutelato e si allontanerà dall'acquisto o limiterà la sua disponibilità a pagare il prodotto.

Una seconda possibilità è che questi si orienterà verso beni aventi una qualità inferiore, rispetto a quelli che sarebbero stati scelti in condizioni di simmetria di informazioni.

Questa situazione crea un'inefficienza allocativa, che può essere assimilata a quella presente nel mercato delle automobili d'occasione: sostiene Akerlof (1970) che, essendo presente anche in quel contesto una forte asimmetria informativa, le auto di bassa qualità cacciano dal mercato quelle di qualità superiore, perché la diffidenza dell'acquirente, riguardo ai livelli qualitativi dichiarati dal venditore, fa sì che il proprietario di un prodotto di alto livello non riesca ad ottenere il prezzo

adeguato.

Infine, l'ultima strada che il cliente può intraprendere è quella di informarsi sulle reali caratteristiche del prodotto alimentare, sostenendo però dei costi aggiuntivi per migliorare le proprie conoscenze.

Anche nei confronti del produttore l'asimmetria informativa produce effetti negativi: quelli che producono beni di qualità superiore hanno una perdita di benessere a favore di quelli che producono con una qualità inferiore; inoltre, possono verificarsi fenomeni di concorrenza sleale e di comportamenti disonesti (*maral hazard*) nel caso in cui un imprenditore utilizzi materie prime di bassa qualità per poi impiegarle in prodotti che venderà a prezzi elevati.

Tutto questo non può che portare ad una perdita dell'efficienza dell'intero sistema agroalimentare.

In complesso, emerge chiaramente che il fenomeno dell'asimmetria informativa nel settore alimentare determina una diminuzione del benessere della collettività, non soltanto in termini economici ma anche nel campo della salute pubblica, per i rischi connessi ad una non puntuale attenzione dei produttori all'igiene e alla sicurezza dei prodotti, che in questo clima di incertezza possono sorgere.

Da quanto detto, scaturisce come la tutela della qualità dei prodotti alimentari abbia lo scopo di aumentare il benessere sociale e come, iniziative che tendano a ridurre l'asimmetria di informazioni, vadano nella medesima direzione.

Pertanto azioni istituzionali atte a tutelare la qualità e ad aumentare l'informazione complessivamente disponibile nel sistema sono, non solo giustificate dal

perseguimento degli interessi della collettività (maggiore benessere sociale), ma anche auspicabili per raggiungere un livello superiore di efficienza di tutto sistema agroalimentare.

4. (segue) qualità di prodotto e di sistema.

4.1. La qualità del prodotto

4.1.1. Prerequisito di genuinità: requisiti di sicurezza e merceologici

Requisiti di sicurezza

Per tutelare e promuovere la salute dei consumatori, la politica europea degli alimenti deve essere fondata su standards elevati di sicurezza alimentare. La produzione e il consumo di alimenti è, infatti, un elemento strutturale di ogni società, che ha sulla stessa ripercussioni economiche, sociali e ambientali: la tutela della salute pubblica deve, quindi, avere carattere prioritario rispetto alla protezione di altri interessi pubblici primari .

E' necessario, quindi, che ai consumatori venga offerta un'ampia gamma di prodotti sicuri e di alta qualità, che permangano tali lungo tutto il processo di filiera.

Ogni singolo anello di tale catena deve essere ugualmente forte come gli altri, se si vuole che la salute dei consumatori sia adeguatamente protetta.

Una politica efficace di sicurezza alimentare richiede, pertanto, la valutazione e il monitoraggio dei rischi che possono derivare alla

salute dei consumatori dalle materie prime, dalle prassi agricole e dalla lavorazione degli alimenti; essa richiede, inoltre, l'attuazione di un'efficace azione normativa che consenta di prevenire ed, eventualmente, di gestire tali rischi, mediante l'adozione di adeguati sistemi di controllo e la fissazione di requisiti minimi comuni a tutte le sostanze alimentari (“requisiti di sicurezza”).

Requisiti merceologici

Al fine di tutelare la salute pubblica è necessario, altresì, che vengano fissati i requisiti merceologici dei singoli prodotti alimentari.

Sono considerati requisiti merceologici di un prodotto tutte le caratteristiche dello stesso (chimiche, fisiche, genetiche, ecc.), la definizione delle materie prime che lo compongono e le operazioni che ne caratterizzano il processo produttivo.

Sia i requisiti di sicurezza che quelli merceologici sono, quindi, prerequisiti della qualità del prodotto, che vengono di regola assimilati, nel comune sentire, al concetto di “genuinità”.

Essi sono quantificabili, cioè misurabili e verificabili con adeguati metodi di analisi, ma spesso non sono immediatamente percepibili da consumatore.

La mancanza di tali prerequisiti può costituire, come vedremo in seguito, una frode e, quindi, in buona sostanza, un illecito penalmente perseguibile.

4.1.2. Qualità biologica: requisiti nutrizionali e sensoriali

Requisiti nutrizionali

Posto che l'obiettivo principale che si intende perseguire con il "mangiare" è soddisfare esigenze nutrizionali, assume notevole importanza la presenza in ciascun alimento dei requisiti nutrizionali suoi propri.

Tale tipologia di caratteristiche, come quelle di sicurezza e merceologiche, possono essere misurabili e verificabili, attraverso opportune analisi di laboratorio che accertino la quantità e la qualità delle sostanze nutritive presenti nell'alimento (per esempio: percentuale di protidi, glucidi, lipidi, fibre, vitamine e sali minerali).

Inoltre, dato che alcune proprietà nutrizionali possono essere degradate da alterazioni dei processi di produzione, conservazione e commercializzazione, la modificazione di queste ultime può essere considerata come un indicatore della bontà dei processi produttivi.

Non meno importante è l'aspetto salutistico che assumono i requisiti nutrizionali di alcuni alimenti.

Si è infatti notato che l'assunzione regolare di particolari alimenti contenenti determinate sostanze (per esempio: i polifenoli del vino, le catechine del tè verde, i grassi omega tre del pesce azzurro, i fermenti lattici vivi degli yoghurt) possono potenziare le difese dell'organismo nei riguardi di alcune patologie come quelle cardiache, circolatorie, cardiovascolari, ipertensive etc...

Requisiti sensoriali

Oltre a requisiti interni al prodotto, assume rilevanza la percezione dello stesso da parte del consumatore: il rapporto diretto che si instaura fra consumatore e prodotto è un giudizio immediato che

tiene conto delle prime sensazioni, delle esperienze precedenti, della memoria e della cultura personale.

Questo coinvolgimento traduce le sensazioni in percezioni e stimola la scelta per l'acquisto o il rifiuto del prodotto.

I requisiti nutrizionali e quelli sensoriali costituiscono, quindi, nel loro insieme il quadro di quella che viene definita qualità biologica del cibo.

Essi rappresentano il cuore, l'obiettivo essenziale dell'alimentazione, che è allo stesso tempo quello di nutrire e quello di piacere.

4.1.3. Qualità psicologica: requisiti del contesto produttivo

I requisiti del contesto produttivo, come le indicazioni di origine del prodotto (DOP, IGP) o l'applicazione delle tecniche di agricoltura biologica (BIO), esercitano un notevole richiamo sul consumatore.

Tale richiamo evoca un effetto psicologico ed emotivo per cui si associa il cibo alle conoscenze, alle esperienze, ai ricordi e alla cultura di ciascun consumatore.

Anche, se tali requisiti condizionano le caratteristiche del prodotto in modo decisivo, non le influenzano in modo univoco: nessuna analisi di laboratorio e nessuna percezione materiale possono garantire che un prodotto provenga da una data zona o sia stato ottenuto con una certa modalità produttiva.

I requisiti del contesto produttivo possono essere considerati come requisiti immateriali della qualità e, benché non siano percepibili o valutabili nel prodotto, si può dire tuttavia che si tratta di dati oggettivi perfettamente verificabili nel processo produttivo.

4.1.4. Requisiti di servizio del binomio prodotto-confezione

I requisiti di servizio sono tutti quelli che facilitano l'uso del prodotto. Tra le prestazioni di servizio si possono includere: le informazioni sulla modalità d'uso, i consigli sulla conservazione, i requisiti estetici della confezione, che spesso finiscono per diventare il motivo dominante della scelta e sono essenziali nel determinare non tanto la prestazione del prodotto in sé, quanto l'attitudine del prodotto come oggetto di gratificazione.

4.2. La qualità del sistema produttivo

4.2.1. Requisiti di garanzia

Il rapporto commerciale si basa più sulla fiducia che lega il consumatore al produttore, piuttosto che il consumatore al prodotto.

Gli studiosi del settore, sociologi e psicologi, si sono occupati, in seguito a gravi crisi alimentari, della mancanza di fiducia che si verifica ogni qual volta esplodono episodi di frode alimentare.

Per ricucire lo strappo fra i soggetti del sistema e ridare fiducia al consumatore, si è fatto ricorso ai sistemi di certificazione e tracciabilità della filiera, intesi come strumenti di assicurazione e garanzia, temi di cui si parlerà più diffusamente in seguito.

4.2.2. Requisiti del sistema prodotto-mercato

Alcuni requisiti del sistema prodotto-mercato hanno un ruolo determinante e riguardano il prodotto non tanto come oggetto di consumo quanto come oggetto di commercio.

Questi elementi come il rapporto qualità-prezzo e la disponibilità del bene al momento giusto e nel posto giusto, riguardano il sistema

complessivo dell'offerta alimentare e influenzano il giudizio del consumatore indirizzandone la scelta.

PARTE II

DISPOSIZIONI INTERNAZIONALI RELATIVE ALLA QUALITA' DEI PRODOTTI AGRO-ALIMENTARI

1. Il Codex Alimentarius

Il Codex Alimentarius è una raccolta di norme internazionali adottate dalla Commissione del Codex Alimentarius.

Tale Organismo è stato creato nel 1962 da due Organizzazioni delle Nazioni Unite, la FAO (Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura) e l'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) con il compito di elaborare un corpo di norme relative a una disciplina uniforme, nei diversi Stati, sulla produzione ed il commercio dei prodotti alimentari, al fine di:

1. facilitare gli scambi internazionali, assicurando transazioni commerciali leali;
2. garantire ai consumatori un prodotto sano e igienico, non adulterato oltre che correttamente presentato ed etichettato.

Paesi membri

Attualmente sono membri della Commissione del Codex Alimentarius 165 Paesi , che rappresentano più del 98% della popolazione mondiale.

La struttura del Codex

La Commissione del Codex Alimentarius costituisce il principale forum d'incontro internazionale in materia di sicurezza alimentare e commercio dei prodotti alimentari.

Attualmente si riunisce ogni due anni ed è assistita da un Segretariato con sede presso la FAO.

Nell'intervallo delle sessioni della Commissione un Comitato Esecutivo, formato dal Presidente, dai VicePresidenti e dai rappresentanti delle

diverse zone geografiche mondiali, si riunisce e prende decisioni che devono essere, successivamente, ratificate dalla Commissione.

Il lavoro della Commissione del Codex Alimentarius è realizzato attraverso vari organi sussidiari: i Comitati e i Gruppi di lavoro intergovernativi speciali.

Operano diversi tipi di Comitati:

1. Comitati orizzontali per le problematiche generali;
2. Comitati verticali per singoli prodotti o categorie di prodotti.

Esistono, inoltre, sei Comitati regionali di coordinamento che si occupano di definire i problemi e i bisogni specifici delle diverse aree mondiali.

Nel 1999 sono, infine, stati istituiti tre Gruppi intergovernativi speciali che lavorano con le stesse procedure dei Comitati permanenti ma con un mandato limitato nei contenuti e nel tempo.

La programmazione delle sessioni degli Organi sussidiari è curata dal Segretariato della Commissione in consultazione con i Paesi ospitanti.

Norme Codex

Dalla sua creazione la Commissione del Codex Alimentarius ha adottato e pubblicato tutta una serie di norme, direttive e principi, tra cui 237 norme alimentari e 41 codici d'uso in materia di igiene e codici d'uso tecnologico.

Sono stati, inoltre, valutati, sotto l'aspetto della sicurezza più di 800 additivi alimentari e contaminanti e fissati più di 3200 limiti massimi di residui per i pesticidi.

Modalità di elaborazione delle norme Codex

L'adozione di una nuova norma o l'aggiornamento di una norma esistente da parte della Commissione del Codex Alimentarius è il risultato di un processo articolato in otto tappe.

La Commissione decide di elaborare la norma sulla base di una proposta motivata, tenendo conto dei criteri stabiliti per la determinazione dell'ordine di priorità dei lavori. La Commissione designa, allo stesso tempo, il

Comitato incaricato di intraprendere il lavoro (tappa 1).

Successivamente il Segretariato, direttamente o attraverso un Paese membro o un altro organismo incaricato, predispone un progetto preliminare di norma (tappa 2).

Il testo viene, poi, fatto circolare per raccogliere le osservazioni dei Paesi membri e delle organizzazioni internazionali che partecipano ai lavori del Codex (tappa 3). Tali osservazioni si riferiscono a tutti gli aspetti della norma e, in particolare, agli effetti che essa potrebbe avere sugli interessi economici di ogni parte interessata.

Queste osservazioni sono comunicate al Comitato o ad altro organo sussidiario incaricato di esaminare e modificare il progetto preliminare di norma (tappa 4).

Il progetto così modificato è sottoposto all'esame della Commissione o del Comitato esecutivo perché venga adottato come progetto di norma (tappa 5).

Spetta al Segretariato curare la distribuzione del nuovo testo ai Paesi membri e alle organizzazioni e di raccogliere le relative osservazioni (tappa 6).

Le osservazioni ricevute sono trasmesse al Comitato o ad altro organo sussidiario che esamina e modifica il progetto di norma (tappa 7).

La norma viene, infine, trasmessa alla Commissione per la sua adozione, corredata di tutte le proposte di emendamento dei Paesi e delle organizzazioni interessate (tappa 8). Per motivi di eccezionale

urgenza, la Commissione può optare per una procedura accelerata che consente la soppressione delle tappe 6 e 7.

Il passaggio in Commissione rappresenta, in effetti, nell'iter di formazione della norma Codex, il momento a maggiore valenza politica. All'inizio, infatti, essa decide se avviare un nuovo lavoro normativo e a quale Comitato o altro organismo affidare il compito. Successivamente, se le proposte sono redatte in modo esauriente e raccolgono un consenso sufficiente, la Commissione approva il passaggio alla seconda consultazione dei Paesi membri. Infine, decide l'adozione della norma.

Revisione delle norme Codex

La Commissione e i suoi Organi sussidiari rivedono, se necessario, le norme Codex, al fine di garantire la loro compatibilità e la loro conformità con le conoscenze scientifiche attuali.

Tutti i membri della Commissione sono tenuti a presentare al Comitato competente ogni nuova informazione scientifica pertinente che possa giustificare la revisione delle norme Codex esistenti.

La procedura di revisione è identica a quella utilizzata per l'elaborazione della norma.

Il ruolo del Codex a seguito dell'Uruguay Round

In questi ultimi anni il quadro di riferimento è profondamente mutato soprattutto a causa dell'istituzione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio creata nel 1995, a seguito del negoziato dell'Uruguay Round.

In particolare, l'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) e l'Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio (OTC) hanno assunto un ruolo determinante per le attività del Codex Alimentarius. I due accordi richiamati riconoscono, infatti, l'importanza dell'armonizzazione normativa a livello internazionale, al fine di ridurre al minimo il rischio

che le norme sanitarie, fitosanitarie o altri regolamenti tecnici possano tradursi in ostacoli ingiustificati al commercio. E, in particolare, ai fini dell'armonizzazione, in riferimento alla innocuità dei prodotti alimentari l'accordo SPS ha esplicitamente individuato e scelto le norme, direttive e raccomandazioni stabilite dalla Commissione del Codex Alimentarius, ritenendole scientificamente valide.

In effetti, in caso di contenzioso in sede OCM, se un Paese applica misure più restrittive rispetto a quelle del Codex, lo stesso potrebbe essere chiamato a fornire adeguata giustificazione scientifica.

Dopo l'Uruguay Round, dunque, le norme Codex, nel passato destinate ad una applicazione su base volontaria da parte dei Paesi membri, hanno assunto una valenza assai più vincolante a livello mondiale.

Ed è per queste ragioni che negli ultimi anni si è assistito a un grande aumento dei lavori in ambito Codex.

Nel 1999, infatti, sono stati costituiti 3 nuovi Gruppi inter governativi speciali su argomenti assai importanti (biotecnologie, alimentazione animale e succhi di frutta). Ed è cresciuto il numero delle Sessioni internazionali, soprattutto a causa dell'avvio delle attività volte all'indispensabile aggiornamento delle norme.

E', ugualmente, aumentata la partecipazione dei Paesi membri ai lavori del Codex. Si assiste, in particolare, ad un notevole incremento del numero dei Paesi in via di sviluppo che intervengono alle Sessioni internazionali.

Tale tendenza proseguirà certamente anche nei prossimi anni.

Future attività del Codex

I progressi scientifici nel campo dell'alimentazione, l'evoluzione dei comportamenti dei consumatori, i nuovi metodi di controllo degli alimenti, il modo in cui saranno percepite le responsabilità dei governi e

dell'industria alimentare, la modifica dei concetti di qualità e di sicurezza alimentare costituiscono nuovi obiettivi per la Commissione e richiederanno probabilmente nuove norme.

I Comitati orizzontali volti alla protezione dei consumatori assumeranno sempre maggiore importanza, mentre le norme verticali per prodotto non rivestiranno lo stesso interesse.

La Commissione esamina già l'uso delle biotecnologie nel trattamento degli alimenti e nella produzione delle materie prime e si volge continuamente ad elaborare nuovi concetti e sistemi che mirano ad assicurare l'innocuità degli alimenti e la protezione dei consumatori contro i rischi sanitari.

A titolo esemplificativo si ricorda come i nuovi lavori del Codex comprendano delle riflessioni su temi di grande attualità quali:

- 1)- il principio di precauzione, a cui ricorrere, nel quadro dell'analisi del rischio, in assenza di certezze scientifiche;
- 2)-la tracciabilità, consistente nell'identificazione precisa di tutti i passaggi del percorso effettuato dagli alimenti e dai vari ingredienti;
- 3)-la definizione e l'impiego nell'analisi del rischio di fattori legittimi diversi dalla scienza, dei quali occorre tener conto, quali, ad esempio, le preoccupazioni ambientali, il benessere degli animali, l'agricoltura sostenibile, le attese dei consumatori sulla qualità dei prodotti, una buona informazione e la definizione delle caratteristiche essenziali dei prodotti e dei loro processi e metodi di produzione.

2. UNIONE EUROPEA E LAVORI CODEX

I Paesi dell'Unione Europea sono membri del Codex, mentre l'Unione Europea ha, per il momento, lo statuto di osservatore.

L'Unione Europea, primo esportatore e importatore mondiale di prodotti agroalimentari, attribuisce grande importanza alle norme Codex e partecipa con molto interesse ai lavori di tale Organizzazione.

Anche a causa delle recenti situazioni di grave crisi, l'Unione Europea ha avviato una profonda riconsiderazione delle problematiche legate alla salute del consumatore e alla sicurezza dei generi alimentari sostenendo, soprattutto, la separazione delle responsabilità legislative da quelle di consultazione scientifica e di ispezione e controllo, da potenziare e rendere più trasparenti. Si propone oggi di completare, semplificare e razionalizzare la legislazione comunitaria in materia alimentare con l'obiettivo di mantenere un elevato livello di tutela dei consumatori.

In tale processo di razionalizzazione del sistema della sicurezza alimentare, che trova il suo inquadramento programmatico nel "libro bianco" sulla sicurezza alimentare del gennaio del 2000, si fa esplicito riferimento al

Codex Alimentarius. Viene, infatti, attribuito un grande rilievo ai lavori che sono attualmente svolti in ambito Codex. Il libro bianco afferma che "il quadro internazionale si è sviluppato in maniera significativa grazie al ruolo che giocano taluni organismi internazionali come il Codex Alimentariusnel quadro dell'accordo OMC..." e che "i lavori relativi all'adesione della Comunità al Codex Alimentarius proseguiranno rapidamente".

3. SITUAZIONE NAZIONALE

Origine e struttura del Comitato Nazionale Codex

Il Comitato Nazionale Italiano per il Codex Alimentarius è stato istituito nel 1966 con D.M. 13 ottobre 1966 n.1523. I Gruppi di lavoro (o Sottocommissioni) in cui si articola il Comitato italiano, ricalcano

grosso modo i Comitati internazionali. Tali Gruppi sono composti da esperti qualificati in rappresentanza sia di istituzioni pubbliche (in particolare Ministeri dell'Industria e del Commercio Estero, della Sanità, delle Politiche agricole e Forestali, Istituto Superiore di Sanità, Istituto Nazionale della Nutrizione, Istituto del Commercio Estero, Università) che di organizzazioni private, rappresentative della produzione primaria e industriale e dei consumatori.

La partecipazione è aperta anche ad altri esperti che, su deliberazione dei Gruppi di lavoro, vengono convocati dalla Segreteria in base alla specificità dei problemi da affrontare.

Compiti del Comitato Nazionale Codex e dei Sottocomitati

I compiti principali del Comitato Nazionale e dei Sottocomitati sono:

1. studiare ed esaminare i progetti di norme secondo il criterio di conseguire la protezione della salute e la lealtà nello svolgimento del commercio interno ed internazionale degli stessi prodotti;
2. curare la predisposizione delle istruzioni da osservarsi dalla delegazione italiana incaricata di partecipare ai lavori Codex;
3. rispondere per iscritto alle lettere circolari inviate dal Segretariato, formulando commenti sui testi normativi Codex.

Punto di contatto italiano del Codex

Il funzionamento dei Punti nazionali di contatto del Codex varia in relazione della legislazione, delle strutture e dell'organizzazione delle attività governative di ogni Paese.

In particolare, il Punto di contatto del Codex per l'Italia, che ha sede presso il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, assicura le sottoelencate funzioni:

1. collegamento con il Segretariato del Codex;

2. coordinamento e promozione di tutte le attività nazionali riguardanti il Codex;
3. raccolta dei testi definitivi del Codex (norme, codici d'uso, direttive ed altri testi a carattere consultativo) e distribuzione degli stessi agli organismi interessati;
4. ricezione dei documenti di lavoro delle sessioni del Codex e distribuzione degli stessi agli organismi interessati;
5. invio delle osservazioni sui documenti al Segretariato del Codex, alla Commissione del Codex Alimentarius ed ai suoi organi sussidiari;
6. consultazione con l'industria agro-alimentare, i consumatori ed ogni altra parte interessata;
7. scambio di informazioni e coordinamento delle attività con gli altri membri del Codex;
8. comunicazione della composizione della Delegazione italiana alle riunioni della Commissione del Codex Alimentarius e dei suoi Organi sussidiari.

PARTE III

DISPOSIZIONI A TUTELA DEL CONSUMATORE:

1. Requisiti di produzione e norme di commercializzazione

1.1. Requisiti di produzione dell'Ue

Gli agricoltori dell'UE devono attenersi a una serie di requisiti di produzione, sicché tutte le derrate alimentari prodotte nell'UE sono conformi a tali prescrizioni. Il loro scopo non è solo quello di garantire che il prodotto finale venduto al consumatore sia stato ottenuto nel rispetto delle norme di igiene e sicurezza, ma anche di venire incontro a certe preoccupazioni della società civile (d'ordine ambientale, etico, sociale, ecc.).

Per gli agricoltori, ciò comporta una particolare attenzione nella scelta e nell'applicazione di pesticidi e fertilizzanti, il rispetto delle norme igieniche, la prevenzione delle epizootie e delle fitopatie, un'adeguata formazione e tutela dei lavoratori agricoli, l'allevamento degli animali in condizioni di benessere soddisfacenti e la salvaguardia dell'ambiente.

I consumatori, da parte loro, possono essere sicuri che tutti i prodotti agricoli originari dell'UE rispondono a requisiti di produzione accettabili e soddisfano le legittime esigenze della società civile cui si è accennato sopra.

I requisiti di produzione si evolvono continuamente in funzione delle richieste della società.

Dovrebbero rappresentare un importante fattore di qualità degli alimenti offerti in vendita e un pregio da mettere in risalto. Si nota invece una certa mancanza di informazione dei consumatori circa l'esistenza e il rispetto di questi requisiti di produzione.

A parte quelli relativi all'igiene e alla sicurezza degli alimenti, molti dei requisiti di produzione – come le norme ambientali e di benessere degli animali – non sono necessariamente applicati quando si tratta di prodotti importati.

Le norme di produzione, la protezione dell'ambiente, il benessere degli animali e la sicurezza dei lavoratori sono materie disciplinate dal legislatore del paese di produzione. Benché l'UE insista per far rispettare certe norme minime, soprattutto in materia di igiene e sicurezza, da parte dei paesi esportatori, spetta a questi ultimi controllare i metodi di produzione utilizzati per i prodotti agricoli e alimentari che vengono importati nell'UE.

Occorre stabilire un nesso più diretto tra i requisiti di produzione – al di là di quelli strettamente attinenti all'igiene e alla sicurezza – applicati dall'insieme degli agricoltori dell'UE e il prodotto ottenuto. Se fossero più ampiamente conosciuti e riconosciuti dai consumatori, questi requisiti di produzione potrebbero diventare un vantaggio commerciale.

Tuttavia, tali esigenze devono essere soddisfatte senza creare ostacoli al funzionamento del mercato unico o distorsioni della concorrenza.

1.2. Norme di commercializzazione

Le norme di commercializzazione dell'UE sono regolamenti recanti definizioni di prodotti, norme minime di prodotto, categorie merceologiche e requisiti di etichettatura intesi ad informare i consumatori su un numero considerevole di prodotti agricoli e su alcuni alimenti trasformati. Il loro scopo è quello di aiutare gli agricoltori a fornire prodotti aventi le qualità auspiccate dai consumatori, evitare che questi rimangano delusi e agevolare i raffronti di prezzo tra prodotti di qualità diversa. Le norme di commercializzazione sono state adottate in sostituzione di varie norme nazionali e quindi favoriscono gli scambi all'interno del mercato unico.

Non tutti i prodotti alimentari sono oggetto di norme di commercializzazione a livello UE.

Nel settore dei seminativi (frumento, granturco, leguminose, ecc.), ad esempio, i prodotti di base vengono commercializzati secondo norme ufficiali di calibrazione e di classificazione internazionali, nazionali o private. Per i prodotti destinati al consumo non disciplinati da norme di commercializzazione UE, si applicano norme generali di etichettatura e tutela dei consumatori, al fine di evitare che questi siano indotti in errore.

Alcune norme di commercializzazione UE sono state elaborate facilmente, mentre altre hanno suscitato controversie. Anche la revisione delle norme di commercializzazione mediante regolamento UE può rivelarsi macchinosa.

Per sviluppare, in generale, le norme di commercializzazione dell'UE, si deve trovare il modo di semplificare l'iter normativo, sia che la competenza rimanga in mano alla Commissione, sia che venga trasferita ad altri organismi, sia che si rimandi a norme internazionali.

Un argomento a favore della semplificazione è anche l'onere amministrativo gravante sulle pubbliche amministrazioni e sugli interessati. Ad esempio, la classificazione (calibrazione) obbligatoria dei prodotti ortofrutticoli è costosa per i produttori e richiede controlli da parte della pubblica amministrazione.

Molte norme di commercializzazione UE ricalcano quelle adottate a livello internazionale nell'ambito del *Codex Alimentarius* o della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UN/ECE). Talvolta le norme di commercializzazione dell'UE si ispirano a queste norme internazionali, se pertinenti. Nel caso dei seminativi, settore in cui l'UE non ha adottato norme di commercializzazione, le norme nazionali e gli stessi operatori privati fanno riferimento direttamente alle norme internazionali, mentre per alcuni prodotti ortofrutticoli si applicano norme UE vincolanti. L'UE contribuisce anche all'elaborazione di norme internazionali e talvolta queste ultime si basano su norme UE.

Le mutevoli esigenze del mercato e i progressi tecnologici rendono in parte superate molte norme di commercializzazione, che dovrebbero quindi essere adeguate e aggiornate. In termini generali, si ravvisano due possibilità di aggiornamento.

Il compito di stabilire norme di commercializzazione – comprese l'identità e la classificazione del prodotto e i termini riservati – nonché di controllarle può essere affidato agli operatori del settore interessato. Se esistono norme internazionali, queste possono essere semplicemente applicate da produttori e grossisti nelle transazioni commerciali.

Gli stessi commercianti e imprenditori di un particolare settore possono prendere l'iniziativa di elaborare norme di riferimento o

codici deontologici. Questa prassi è nota come autoregolamentazione. Gli oneri amministrativi inerenti all'applicazione della norma sono limitati, in quanto le controversie vengono risolte tra le parti, di regola in via arbitrale. Le norme soggette alla supervisione delle autorità pubbliche comportano invece costosi controlli e ispezioni e talvolta danno luogo a procedimenti giudiziari.

L'autoregolamentazione presenta il vantaggio che la politica è determinata, attuata e applicata da professionisti che conoscono bene la realtà del mercato. Le procedure di elaborazione delle norme possono essere più semplici e consentire un più ampio margine di flessibilità e un più rapido adattamento alle dinamiche di mercato. Nel contempo, sono tenuti ad applicare le specifiche tecniche solo quegli operatori che si sono impegnati a rispettarle (cosiddetto accordo "inter pares", o accordo tra le parti contraenti).

Si possono trovare esempi di autoregolamentazione nel commercio delle patate e nel settore dei succhi di frutta.

Un'altra soluzione per tenere aggiornate le norme di commercializzazione è semplificarne l'iter di approvazione e di revisione in sede UE, ricorrendo alla coregolamentazione, facendo riferimento diretto a norme internazionali o applicando, se del caso, sistemi volontari.

– La coregolamentazione è una prassi in base alla quale un atto legislativo comunitario affida la realizzazione di obiettivi chiaramente definiti a portatori di interesse riconosciuti nel loro campo. Per le norme di commercializzazione, il legislatore si limiterebbe agli aspetti essenziali dell'atto giuridico, incaricando i rappresentanti delle parti interessate di

completare la regolamentazione e definire gli elementi tecnici in base alla loro esperienza.

– La legislazione UE potrebbe rinviare semplicemente alle norme internazionali vigenti. Si eviterebbe in questo modo l’iter legislativo comunitario per le norme di commercializzazione. Tuttavia, le norme internazionali sono generalmente redatte in poche lingue, tra cui solo una minoranza delle lingue ufficiali dell’UE.

– Infine, si potrebbe semplificare e snellire il contenuto delle norme esistenti, per esempio mediante una revisione critica (cfr. quanto osservato sopra in merito ai vari elementi delle norme di commercializzazione, in particolare i “termini riservati”) e la definizione di un nuovo quadro armonizzato per le norme di commercializzazione, come quella intrapresa nel settore ortofrutticolo. Nell’ipotesi che le norme di commercializzazione (o parti di esse) continuino ad essere disciplinate dal diritto comunitario, quali sarebbero i pro e i contro (anche dal punto di vista dell’onere amministrativo) delle seguenti opzioni:

- coregolamentazione;
- rinvio alle norme internazionali;
- mantenimento dell’attuale approccio legislativo.

2. Disposizioni comunitarie che gravano sul produttore: La tracciabilità e la rintracciabilità del prodotto

2.1. Nozione ed elementi costitutivi della tracciabilità e della rintracciabilità

I termini “tracciabilità” e “rintracciabilità”, usati spesso come sinonimi, rappresentano, in realtà, due concetti autonomi e tra loro differenti, espressione di due diversi momenti della filiera produttiva.

Quando si parla di tracciabilità² si suole, comunemente, fare riferimento a quei principi e quei criteri guida che postulano la adozione di adeguati sistemi operativi atti ad individuare tutti i soggetti che intervengono nel processo di produzione e di distribuzione di un alimento, naturale o trasformato, rendendo possibile, di fatto, “tracciare” il percorso da esso seguito.

La rintracciabilità³ indica, invece, l’operazione inversa (*rectius*, la possibilità dell’operazione inversa) di colui il quale, cioè, - al fine di stabilire l’identità, la storia, l’origine di un prodotto -, ripercorre a ritroso un tragitto già compiuto e ne “rintraccia” il punto di partenza: l’*iter*, in altre parole, che vale a costituire il segno della trasparenza e della accessibilità del consumatore alla filiera produttiva.

I mentovati canoni hanno rappresentato dei veri e propri paradigmi allorquando – a seguito della globalizzazione dei mercati e dell’avvenuta liberalizzazione degli scambi all’interno dell’U.E. - i legislatori nazionale e comunitario hanno ritenuto necessario operare un più incisivo ed efficace controllo sulla sicurezza e la qualità dei

² Sulla nozione di tracciabilità, in dottrina: DI MARTINO, *Rintracciabilità obbligatoria e rintracciabilità volontaria nel settore alimentare*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell’ambiente*, 2005, p.141; Id., *La tutela dei consumatori: sulla qualità e sicurezza dei prodotti anche alimentari*, in *Scritti giuridici in memoria di G.Cattaneo*, Milano 2002, 559 e ss.; COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2004, 408 e ss; BORGHI, *Tracciabilità e precauzione: nuove e vecchie regole per i produttori mediterranei nel mercato globale*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell’ambiente*, 2004, 75.

³ In dottrina sulla rintracciabilità: ALBISINNI, *Rintracciabilità di filiera nelle produzioni animali per la sicurezza alimentare*, in *Accademia dei Georgofili*, dicembre 2004; PERI- DI MARTINO, *La rintracciabilità di filiera: aspetti tecnici e giuridici*, in *Alimenta, Commentario tecnico giuridico della produzione agro alimentare*, 2004, 7; TORTORETO, *Aspetti giuridici della rintracciabilità di filiera*, in *Nuovo dir. agr.*, 2001, 673, CALCAGNI, *Rintracciabilità delle carni bovine: garanzia per il benessere dei consumatori*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell’ambiente*, 2000, 236; MARINI, *Relazione sulla rintracciabilità di filiera*, in *Atti del Convegno organizzato dall’Accademia dei Georgofili*, 2000.

prodotti alimentari affinché fosse assicurato il rispetto della salute pubblica dei cittadini, quale valore assoluto, prevalente su qualsivoglia interesse di natura patrimoniale e, comunque, pienamente compatibile e coerente con le esigenze economiche delle imprese.

A tal fine è stato, nel corso del tempo, approntato un complesso sistema normativo che, disciplinando la tracciabilità (volontaria e/o obbligatoria) di un alimento, consentisse, non soltanto la sua riconoscibilità sul mercato da parte dei consumatori, ma ne garantisse, al contempo, la rintracciabilità da parte degli organismi nazionali e comunitari preposti alla tutela sanitaria degli alimenti, fungendo da valido strumento di informazione della P.A. nella lotta contro le frodi alimentari⁴.

2.2. Evoluzione normativa della tracciabilità alimentare

Per meglio comprendere l'origine e la funzione dell'istituto in argomento, appare opportuno compiere una breve analisi dell'*excursus* normativo che ha condotto all'emanazione del Regolamento CE n.178/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002⁵ (che "*stabilisce i principi e requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare*") il quale – come noto - ha sancito, per la prima volta, la obbligatorietà della rintracciabilità degli alimenti, dei mangimi, degli animali destinati alla produzione alimentare e di qualsiasi altra

⁴ Con riferimento alla nozione di frode alimentare, v.si in dottrina: SABELICO, *Note pratiche di legislazione vitivinicola*, Milano, 2001, 439 e ss.

⁵ In GUCE n. 1.031 del 1.2.2002, 1-24.

sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o mangime.

Di "tracciabilità di un bene" si principiò a discutere, tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta, con esclusivo riferimento a prodotti industriali non alimentari: con il Reg. CEE del 20.12.1985 n. 3821, fu imposta, infatti, la rintracciabilità degli apparecchi di controllo nel settore dei trasporti su strada; con il Reg.CEE 14 giugno 1993 n.42, fu prescritta la rintracciabilità di dispositivi medici; ed, ancora, nel 1997, fu disciplinata la tracciabilità delle apparecchiature a pressione e dei dispositivi medico-diagnostici in vitro.

Nel 2001, poi, si pervenne all'emanazione della Dir. CEE 3.12.2001, n.95 (sulla sicurezza generale dei prodotti), la quale riconobbe la reale funzione della rintracciabilità, ossia quella di strumento di autocontrollo, idoneo a garantire la sicurezza di tutti i prodotti ⁶.

Elaborato, quindi, per il settore della produzione non alimentare, il principio in esame ha trovato ingresso anche nel comparto delle produzioni destinante al consumo.

In un primo momento, il legislatore comunitario è intervenuto con disposizioni specifiche che garantissero la qualità e la sicurezza di singoli prodotti attraverso un regime di tracciabilità obbligatoria di alimenti, di volta in volta individuati dai regolamenti.

A tal proposito si ricordano⁷:

1. il Reg. CEE 24 giugno 1991, n.2092, il quale, all'art 9, ha delineato un sistema di tracciabilità delle produzioni da coltivazione biologica;

⁶ In senso conforme, DI MARTINO, *Rintracciabilità*, op. cit, p.142

⁷ Per una più attenta disamina dello sviluppo normativo in tema di tracciabilità alimentare, DI MARTINO, *Rintracciabilità*, op. cit, p.142

2. il Reg. CEE 15 luglio 1991, n. 492, che ha imposto la tracciabilità dei molluschi bivalvi vivi;
3. il Reg.CE n.104/2000, sulla riforma dell'OCM pesca, ed il relativo regolamento di attuazione (Reg. CEE n. 2065/2001), che, dopo aver dettato le designazioni e i relativi codici dei pesci, hanno previsto che gli Stati membri istituissero un regime di controllo della rintracciabilità dei prodotti della pesca e della acquacoltura;
4. il Reg. CE n.1760/2000 che ha novato la disciplina della rintracciabilità della carne bovina, precedentemente disciplinata dal Reg. CEE n. 820 del 1997;
5. il Reg. CE 14 agosto 2001 n. 1651 (successivamente modificato), recante norme sulla commercializzazione delle uova;
6. il Reg. CE 13 giugno 2002, n.1019, relativo alla commercializzazione dell'olio d'oliva;
7. il Reg. CE 22 settembre 2003, n.1830, il quale ha imposto un regime di rintracciabilità obbligatoria per gli OGM, nonché per gli alimenti e mangimi da esso ottenuti.

2.3. La nozione di tracciabilità offerta del libro bianco sulla sicurezza alimentare

Dopo essere entrata a far parte del sistema delle fonti, il principio di rintracciabilità dei prodotti, quale strumento di tutela della salute dei consumatori, è stato, poi, recepito e valorizzato nel c.d. "Libro Bianco sulla sicurezza alimentare", del 12 gennaio 2000, nel quale è assunto a caposaldo di una politica alimentare "più coerente, efficace e dinamica", tesa ad "affrontare le carenze derivanti dall'attuale sistema

settoriale, rigido, che ha limitato la sua capacità di affrontare in modo rapido ed efficace i rischi per la salute umana".

La Comunità europea, infatti, dopo avere affermato che "la politica di sicurezza alimentare deve basarsi su un approccio completo ed integrato, che consideri "l'intera catena alimentare, tutti gli Stati membri, la frontiera esterna dell'U.E. come anche il suo interno, le tribune decisionali a livello internazionale e di U.E. nonché tutte le fasi del ciclo decisionale a livello politico", conclude sostenendo che tale politica richiede necessariamente la rintracciabilità dei percorsi dei mangimi, degli alimenti e dei loro ingredienti.

In tal senso, il legislatore ha auspicato l'introduzione di procedure adeguate ad agevolare il raggiungimento della detta rintracciabilità, attraverso l'imposizione di una serie di obblighi in capo alle imprese produttrici, quali il ritiro dal commercio di prodotti che possano presentare un rischio per la salute dei consumatori e la tenuta di registri dei fornitori di materie prime e di ingredienti.

2.4. (segue) artt. 3, 18 e 58 reg. ce 21 gennaio 2002, n.178

Il principio della tracciabilità tratteggiato, nei suoi elementi essenziali, nel capitolo secondo del Libro bianco, è stato, successivamente, trasfuso ed organicamente disciplinato dal citato Reg. CE 21 gennaio 2002, n.178⁸.

⁸ Il Regolamento CEE n.178/02 intende stabilire, al contempo, "i principi generali in base ai quali si possono commerciare gli alimenti e i mangimi", nonché "i requisiti generali affinché soltanto gli alimenti e i mangimi sicuri siano immessi sul mercato" (considerando 27). Ben può dirsi che il regolamento persegue la finalità di dettare i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare europea. In senso conforme, NICOLINI, *Il prodotto alimentare: sicurezza e tutela del consumatore*, Verona, 2003, p. 2 e ss.; COSTATO, *Il Regolamento 178/2002 e la protezione dei consumatori di alimenti*, in *Nuovo dir. agr.*, n.1, 2002, p.61 e ss

Il richiamato regolamento, muovendo dalla constatazione empirica che l'impossibilità di ricostruire il percorso compiuto da alimenti e mangimi può mettere in pericolo il funzionamento del mercato interno di tali prodotti, prefigura, al considerando 28, la necessità di apprestare un adeguato sistema generale per la rintracciabilità dei prodotti alimentari.

Al riguardo, mette conto sottolineare che il regolamento, per la prima volta, fornisce, all'art. 13, comma 1, n.15, una compiuta definizione del concetto di rintracciabilità, segnatamente individuato come "la possibilità di ricostruire e seguire il percorso, di un alimento, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione".

Puntualizzato il significato della rintracciabilità, siccome inequivocamente ed esaustivamente individuato dal legislatore (cfr., altresì, le spiegazioni di cui ai punti nn.16,17 e 18), gioverà precisare quanto agli scopi, che questo fondamentale strumento di controllo si prefigge di assicurare maggiore celerità ed efficacia nella risoluzione di problematiche connesse alla sicurezza degli alimenti attraverso provvedimenti di ritiro mirati e informazioni ai consumatori o ai funzionari responsabili dei controlli.

Più specificamente, la tracciabilità offre la possibilità di individuare l'elenco degli acquirenti, con una serie di importanti corollari:

1. conoscibilità del nome di tutti gli operatori e dei fornitori di una data azienda alimentare (rintracciabilità di filiera) ed, eventualmente, di coloro che hanno partecipato alla

produzione di ogni singola unità di prodotto dell'impresa considerata (rintracciabilità di filiera di prodotto).

2. facilitazione del ritiro dal mercato di un prodotto, ove sia verificata la presenza di rischi imprevisi per la salute umana o per l'ambiente;
3. monitoraggio specifico dei possibili effetti sulla salute umana o sull'ambiente;
4. agevolazione per indicazioni più puntuali nelle etichette, con corrispondente semplificazione nei controlli relativi alla veridicità di quanto ivi riportate⁹.

Secondo gli auspici del Libro Bianco, viene a prendere forma, così, un articolato congegno volto alla identificazione e alla registrazione dei prodotti alimentari in guisa da renderne sicuro il loro percorso nelle diverse fasi di creazione e distribuzione, permettendo l'individuazione della " storia di un alimento o di un suo componente" per scoprire e contenere rapidamente eventuali focolai di crisi.¹⁰

L'art. 18, ai commi 2, 3, e 4, infatti, impone agli operatori del settore una serie di obblighi finalizzati alla individuazione sia dei fornitori, sia degli acquirenti, con la previsione, per altro, di adozione di sistemi e procedure che consentano di mettere a disposizione delle autorità competenti le informazioni pertinenti.

La norma, in particolare, stabilisce che: "gli operatori del settore alimentare e dei mangimi devono essere in grado di individuare chi abbia fornito un alimento, un mangime, un animale destinato alla produzione alimentare o qualsiasi sostanza destinata o atta a entrare a

⁹ In senso conforme, DI MARTINO, *Rintracciabilità*, op.cit. , p.145.

¹⁰ NICCOLINI, op. cit., p.72; in senso, conforme, GIUSSANI, *La tutela degli interessi collettivi nella nuova disciplina dei diritti dei Consumatori*, in *Danno e responsabilità*, 1988, 1061 e ss.

far parte di un alimento di un mangime. A tal fine detti operatori devono disporre di sistemi e di procedure che consentono di mettere a disposizione delle autorità competenti, che le richiedano, le informazioni al riguardo. Gli operatori del settore alimentare e dei mangimi devono disporre di sistemi e procedure per individuare le imprese alle quali hanno fornito i loro prodotti. Le informazioni al riguardo sono messe a disposizione delle autorità competenti che le richiedano. Gli alimenti o i mangimi che sono immessi sul mercato della Comunità o che probabilmente lo saranno devono essere adeguatamente etichettati o identificati per agevolarne la rintracciabilità, mediante documenti o informazioni pertinenti secondo i requisiti previsti in materia da disposizioni più specifiche".

A ben vedere, a tenore del richiamato disposto normativo, la rintracciabilità del prodotto o di un suo elemento ritenuto pericoloso, deve riguardare tutte le fasi della produzione e della distribuzione secondo una progressione ascendente per risalire a tutti gli stadi della catena dell'offerta e ritrovare l'origine del lotto e le cause di eventuali difetti ovvero, in alternativa, secondo una progressione discendente per conoscere la destinazione di un lotto o delle sue parti per bloccarne, ove necessario, la vendita.

Comunque, al di là della indubbia vincolatività del precetto comunitario¹¹, resta affidato alle competenti autorità nazionali la definizione delle modalità per la promozione e la istituzione di un sistema di rintracciabilità degli elementi siccome delineato dal Reg.178/2002

¹¹ Solo la tracciabilità alimentare, a differenza di quella prevista indistintamente per tutti i prodotti della Dir. CE 3 dicembre 2001, n.95, è prevista come obbligatoria. La ragione può ravvisarsi nel fatto che, nel settore alimentare più che altrove, la fiducia del consumatore nel mercato è stata gravemente provata dai noti scandali della BSE, del pesce al mercurio, dei polli alla diossina e dell'afta epizootica.

2.5. Rintracciabilità obbligatoria e volontaria.

La suesposta disciplina si è innestata, in Italia, nell'alveo di una normativa nazionale che, già dal 2001, regolamentava modalità di promozione, in tutte le fasi della produzione e della distribuzione, di un sistema volontario di tracciabilità degli alimenti, dei mangimi e degli animali destinati alla produzione alimentare e delle sostanze atte a far parte di un alimento o di un mangime¹².

L'art. 18 del Decreto legislativo 18 maggio 2001, n.228 (*“Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”*) ha dettato, infatti, i principi che devono informare un sistema volontario di tracciabilità, i quali possono essere così sintetizzati:

1. promozione di accordi di filiera, finalizzati alla massima adesione al sistema volontario di tracciabilità;
2. predisposizione di un sistema di certificazione e di un piano di controllo atto a garantire siffatto sistema;
3. promozione ed incentivazione di tale meccanismo, attraverso la concessione di aiuti alle imprese che assicurino la tracciabilità volontaria e certificata.

Ad un sistema di tracciabilità volontaria di filiera di prodotto, quindi, previsto dal legislatore nazionale, al citato art.28 D.lgs. n.228/01, il legislatore comunitario ha, con il Reg. CE n.178/02, affiancato un meccanismo tracciabilità di filiera obbligatorio, al fine di garantire la qualità e la sicurezza del prodotto in tutte le sue fasi, tutelando

¹² DI MARTINO, *Rintracciabilità*, op.cit. , p.144; Id., *La tutela dei consumatori*, op.cit., p.568 e ss.

appieno la salute dei consumatori¹³.

A seguito della emanazione, poi, del regolamento comunitario sulla sicurezza alimentare, il legislatore nazionale, con la legge 7 marzo 2003, n. 38, recante disposizioni in materia di agricoltura, ha delegato al Governo il compito di ridefinire, tra l'altro, "gli strumenti relativi alla rintracciabilità, all'etichettatura ed alla pubblicità dei prodotti alimentari e dei mangimi, favorendo, l'adozione di procedure di tracciabilità, differenziate per filiera (art.1, lett. n).

Prendendo atto, quindi, delle distinte specificità delle filiere alimentari e del diverso approccio con cui il tema in discorso è stato affrontato dalle varie organizzazioni di produttori nei singoli comparti produttivi, l'Italia sembra avere optato per una legislazione differenziata di tipo verticale, con norme *ad hoc* per ciascun settore produttivo.

La scelta, operata dal Parlamento nazionale, di affiancare ad una rintracciabilità obbligatoria generale, una tracciabilità differenziata per filiere produttive è certamente condivisibile laddove si ponga mente al fatto che la rintracciabilità dei prodotti varia in ragione delle caratteristiche tecniche degli stessi: la tracciabilità dei prodotti cerealicoli, ad esempio, si realizza facendo riferimento ad elementi ed a tecniche di produzione diversi rispetto a quelli che concorrono ad attuare la tracciabilità di prodotti lattiero caseari.

D'altro canto, l'esigenza che ogni comparto alimentare presenti sue proprie esigenze organizzative, non implica *ipso facto* la necessità del moltiplicarsi delle norme alimentari a cascata in senso verticale¹⁴, ma determina esclusivamente una variazione delle modalità tecniche di

¹³ Sul possibile conflitto tra le due fonti sopra richiamate, DI MARTINO, *La tutela*, op.cit., p.577

¹⁴ Sul pericolo di una moltiplicazione delle norme alimentari a cascata: PERI, in PERI – DIMARTINO, *La rintracciabilità di filiera: a aspetti tecnico-giuridici*, op.cit., p.8.

esplicazione della rintracciabilità, lasciando immutati i principi generali ad esso connessi¹⁵.

2.6. (segue): la rintracciabilità di filiera (r.f.) e la rintracciabilità di filiera di prodotto (r.f.p.)

A prescindere dalle peculiarità connesse ai comparti produttivi di riferimento, la rintracciabilità, può tecnicamente essere attuata in due modi: limitandosi a fornire la documentazione di tutti i fornitori e di tutti gli acquirenti di un'impresa, ossia dei flussi materiali di *input* ed *output* (rintracciabilità di filiera); ovvero individuando con esattezza i fornitori di tutti gli ingredienti che specificamente compongono un singolo prodotto (rintracciabilità di filiera di prodotto).

La distinzione tra rintracciabilità di filiera e rintracciabilità di filiera di prodotto assume rilevanza non solo sul piano operativo, ma anche sotto un profilo strettamente giuridico, in quanto consente di ovviare alla confusione che ingenera il termine “(rin)tracciabilità di filiera” quando viene impiegato per indicare fattispecie tra loro differenti.

La rintracciabilità di filiera di prodotto permette, infatti, un controllo più incisivo rispetto alla rintracciabilità di filiera, in quanto non si riferisce, al pari di quest'ultima, alla generica produzione di una data azienda, ma "ad ogni unità di prodotto materialmente ed individualmente identificabile. Il che, in termini operativi, obbliga ad una gestione dei processi produttivi per lotti, in modo che in ogni momento sia possibile l'identificazione delle singole aziende che hanno contribuito alla lavorazione di una materia prima o di un *bactch*

¹⁵

In senso conforme, DI MARTINO, *Rintracciabilità*, op.cit. , p.145.

di semilavorato o di un lotto di confezionamento".¹⁶

Per attuare questo tipo di tracciabilità diviene dirimente specificarne la definizione, che a differenza di quella genericamente contenuta nel D.lgs Reg. CE n.178/2002, si esprime nella "identificazione delle aziende che hanno contribuito alla formazione e alla commercializzazione di un'unità di prodotto materialmente e singolarmente identificabile".

Solo nell'ambito di una gestione per lotti, infatti, il processo di tracciabilità può riuscire a trovare un'esplicazione precisa e consentire il percorso a ritroso dal punto della vendita finale al produttore della materia prima di partenza.

Emerge, *ictu oculi*, che il sistema della rintracciabilità, soltanto se inteso nel senso della tracciabilità della filiera di prodotto, consente, oltre che il ritiro mirato dei prodotti dal mercato, anche la selezione delle cause dannose, al fine di attuare una corretta ripartizione delle responsabilità giuridiche (civili, penali e amministrative) fra gli operatori intervenuti nella filiera.

Dal punto di vista strettamente giuridico, quindi, è agevole rilevare che solo la ricostruzione puntuale della tracciabilità della filiera di prodotto sulla base di una gestione per lotti di prodotti, consente di individuare le eventuali responsabilità nei singoli segmenti della filiera "isolando il responsabile del rischio, senza mettere in un unico calderone di sospetto tutti i fornitori dei fornitori"¹⁷, con evidente discredito dell'economia aziendale e del mercato alimentare¹⁸.

¹⁶ PERI, in PERI –DIMARTINO, *La rintracciabilità di filiera: a aspetti tecnico-giuridici*, op.cit. p.7

¹⁷ PERI, in PERI –DIMARTINO, *La rintracciabilità di filiera: a aspetti tecnico-giuridici*, op.cit., p.8.

¹⁸ DI MARTINO, *La tutela*, op.cit. , p.575.

2.7. Disciplina sanzionatoria della tracciabilità

Il Regolamento CE n.178/2002 sulla sicurezza alimentare ha fornito, quindi, agli stati membri un valido strumento di repressione delle “frodi alimentari”¹⁹ e delle frodi nel commercio.

Imponendo agli operatori del settore un regime di tracciabilità degli alimenti, il regolamento sulla sicurezza alimentare ha, infatti, ridefinito ed ampliato i confini del penalmente rilevante, tutelando in maniera più incisiva i beni giuridici della *salute* (individuale e collettiva) *dei consumatori e l'interesse economico dello Stato* alla normale esercizio dell'attività commerciale ed industriale svolta dai privati²⁰.

Attraverso la previsione di una serie di obblighi finalizzati alla individuazione dei fornitori, degli acquirenti e all'adozione di sistemi e procedure che consentano di mettere a disposizione delle autorità competenti le informazioni pertinenti, il legislatore comunitario è intervenuto colmando il vuoto normativo in tema di sicurezza dei prodotti, svolgendo, di fatto, una funzione integratrice del diritto penale agro-alimentare²¹.

La mancata attuazione o la inadeguatezza del sistema di rintracciabilità obbligatoria potrà, quindi, determinare in capo ai singoli operatori della filiera, il configurarsi di profili di penale responsabilità, per l'inottemperanza di norme poste a tutela dell'incolumità del consumatore (Libro II, Titolo VI codice penale,

¹⁹ Sulla nozione di “frode alimentare”, in dottrina, PADOVANI, *L'avvenire della legislazione sulle frodi alimentari*, in *Atti del Convegno in memoria di Corazza*, Mantova, 1997, p.21.

²⁰ FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale, Parte speciale*, I, 1997, 647.

²¹ Sulla funzione integratrice del diritto comunitario sul diritto penale agro-alimentare, DE BERNARDI, *La disciplina sanzionatoria italiana in materia alimentare*, in *Riv. Trim. dir. pen. ec.*, 1994, 52 e ss.

“*Delitti di comune pericolo mediante frode*”), dell’economia pubblica (Libro II, Titolo VIII codice penale, “*Delitti contro l’economia pubblica, l’industria ed il commercio*”), oltrecchè dell’igiene e sicurezza degli alimenti (legge n.283 del 1962, “*Disciplina igienica della produzione di sostanze alimentari e delle bevande*”).

E’ noto che il diritto penale agroalimentare italiano, più di altri settori, ha subito e continua a subire l’incidenza “interpretativa”, “integratrice”, “disapplicativa” ed “incriminatrice” del diritto comunitario²².

Al riguardo occorre operare qualche precisazione.

La legislazione comunitaria non può certamente costituire fonte dell’illecito penale agroalimentare a causa dello sbarramento opposto dal principio di riserva di legge statale ex art. 25, comma 2, cost.

Essa può, invece, incidere, come ogni altra fonte normativa subordinata, sul diritto interno, influenzando la lettura delle norme penali agroalimentari (incidenza “interpretativa”). Mediante una descrizione in chiave tecnica di elementi già posti dalla legge nazionale, può, inoltre, contribuire alla descrizione della fattispecie (incidenza “integratrice”).

La norma comunitaria può, ancora, inibire in sede agroalimentare, l’applicazione di norme penali con esso confligenti (incidenza “disapplicativa”) o, addirittura, arrivare ad imporre agli Stati membri l’introduzione di norme punitive destinate alla tutela di precetti dettati dall’unione in tema di agricoltura o alimenti, e financo a vincolare gli Stati membri a comminare ed irrogare sanzioni dotate di specifiche caratteristiche qualitative e quantitative).

²² Sulla funzione integratrice del diritto comunitario rispetto al diritto penale agroalimentare, DE BERNARDI, *La disciplina sanzionatoria italiana in materia alimentare*, in *Riv. Trim. dir. pen.ec.*, 1994, 52 e ss.

Operata questa puntualizzazione, tornando al regolamento *de quo*, lo stesso potrebbe, in concreto, svolgere nel diritto penale nazionale sotto due funzioni, quello integrativa e quello interpretativa.

Ed invero, con riferimento alla prima possibilità, ossia l'effetto integrativo delle disposizione esaminate, il Regolamento sulla sicurezza alimentare potrebbe incidere sugli artt. 5 e 6 della legge n.283 del 1962, "*Disciplina igienica della produzione di sostanze alimentari e delle bevande*", i quali sanzionano penalmente l'impiego nella preparazione, la vendita, la detenzione per la vendita o la somministrazione, la distribuzione per il consumo di sostanze alimentari private anche in parte dei loro elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variare la composizione naturale.

Orbene, ai fini dell'individuazione di tali elementi, è evidente che occorre oggi, a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento n. 178/02, rinviare - alla stregua della tecnica del rinvio parziale, segnatamente tramite elementi normativi²³ - alle norme contenute nel regolamento citato. E ciò, per quanto concerne l'individuazione della nozione di prodotto alimentare (art.1 Reg.cit.), sia per l'identificazione del concetto di privazione di "elementi nutritivi" (art.6), sia, ancora, per la determinazione degli *standard* minimi di qualità e sicurezza dei prodotti (artt. 14 e 15) che devono essere assicurati anche attraverso il processo di tracciabilità della vita degli alimenti (art. 18).

Con riguardo, invece, all'incidenza interpretativa del nuovo regolamento orizzontale del comparto alimentare sul diritto penale

²³ Con tale tecnica , il legislatore, come noto, provvede a delineare i tratti essenziali del divieto, rinviano a fonti integrative per la specificazione di uno o più elementi costitutivi del fatto tipico. Al riguardo va annotata l'intrinseca elasticità del rinvio, che consente di modificare i profili applicativi della norma penale col variare delle norme extrapenali di volta in volta richiamate.

agro – alimentare²⁴ a venire in considerazione sono le norme codicistiche poste a tutela dell'incolumità del consumatore (Libro II, Titolo VI codice penale, “*Delitti di comune pericolo mediante frode*”) e dell'economia pubblica (Libro II, Titolo VIII codice penale, “*Delitti contro l'economia pubblica, l'industria ed il commercio*”).

In particolare, appare evidente la rilevanza del regolamento in discorso nella configurazione del fatto tipico dei reati di cui agli artt. 440, 442, 444 c.p., i quali sanzionano l'adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari e la commercializzazione delle stesse, oltrechè di sostanze nocive.

A ben vedere, infatti, tali norme presuppongono le nozioni di alimento, mangime, rischio, di valutazione del rischio, di pericolo o elemento di pericolo, di commercio al dettaglio, di immissione sul mercato, - determinate dal legislatore comunitario all'art.3 del Reg. Ce n.178/02 - e necessitano, inoltre, ai fini dell'individuazione dei soggetti in concreto punibili tra tutti i partecipanti alla filiera di prodotto, della ripercorribilità della vita dell'alimento e dei soggetti che hanno contribuito alla sua realizzazione e distribuzione.

Il Regolamento è destinato, inoltre, a incidere sulla interpretazione sulla lettura dei reati di cui agli artt. 515 (“*Frode nell'esercizio del commercio*”), 516 (“*Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine*”), 517 (“*Vendita di prodotti industriali con segni mendaci*”) codice penale.

In particolare, contribuirà ad esplicitare il contenuto della condotta tipica del reato di frode in commercio - consistente nella consegna di

²⁴ Circa l'incidenza interpretativa del diritto comunitario sul diritto penale alimentare , BERNARDI *Profili di incidenza del diritto comunitario sul diritto penale agroalimentare*, in *Scritti in memoria di Corazza*, 1997,93.

una cosa diversa per origine (la località in cui la merce viene prodotta), provenienza (il produttore), qualità (caratteristiche intrinseche della merce) o quantità, rispetto a quella pattuita -, ed di vendita di prodotti industriali con segni mendaci, in quanto consentirà (grazie ai criteri dettati per l'attuazione del regime di tracciabilità obbligatoria) di conoscere quali sono i principi che presiedono alla individuazione della provenienza di un prodotto, degli operatori e i fornitori di una data azienda alimentare ed, eventualmente, di coloro che hanno partecipato alla produzione di ogni singola unità di prodotto dell'impresa considerata, con corrispondente semplificazione nei controlli relativi alla conformità di un prodotto²⁵.

Il Regolamento n.178/02 appare strumentale alla determinazione dell'elemento materiale del reato di cui all'art. 517 c.p.

La condotta tipica di tale illecito consiste nel porre in vendita o mettere altrimenti in circolazione “sostanze alimentari non genuine”, presentate come genuine.

Il nuovo *codex* alimentare, quindi, fornendo una definizione precisa ed univoca di sostanza alimentare, ma soprattutto offrendo espressamente all'art. 14 comma 1, una nozione di alimento sicuro, inteso come “prodotto alimentare non a rischio e dannoso per la salute umana”, fissando, al comma secondo del detto articolo, i criteri per l'individuazione di prodotti dannosi e pericolosi, si pone come naturale presupposto per la lettura e comprensione del dettato codicistico.

²⁵

In senso conforme, DI MARTINO, *Rintracciabilità*, op.cit. , p.145.

In conclusione, gli obiettivi del legislatore europeo appaiono certamente lodevoli e la struttura normativa realizzata svela una valenza ideale forte e ambiziosa.

A fronte dei promettenti scenari che vengono ad aprirsi nel comparto agroalimentare si tratterà, nel prossimo futuro, di verificare quali saranno i frutti del seme gettato, vale a dire il “metabolismo interpretativo” e la “concretizzazione” della disciplina di riferimento.

In altre parole, occorrerà attendere sul banco di prova della realtà effettuale se l'intervento normativo di cui ci si è occupati rimarrà una mera “bandiera”, di valore soltanto simbolico, o, peggio, retorico, ovvero se riuscirà a dispiegare, secondo i condivisibili propositi *in mente legis*, gli effetti positivi auspicati.

2.8. Conclusioni: il tipo di rintracciabilità obbligatoria, dal 1° gennaio 2005, in Italia.

In conclusione, il Reg. CE n. 178/02, sancendo l'obbligo della rintracciabilità dal 1° gennaio 2005 (art. 18 e 65), impone, da tale data, alle imprese del settore agro-alimentari e dei mangimi di approntare sistemi di rintracciabilità di tutti i loro prodotti, compresi quelli agricoli non confezionati - quali appunto i cereali - che allo stato attuale della legislazione possono essere venduti sfusi, privi di etichette e di indicazione del lotto.

Orbene, dato che la definizione di rintracciabilità offerta dal richiamato regolamento si attaglia ad entrambi i tipi di tracciabilità delineabili sul piano tecnico (rintracciabilità di filiera e rintracciabilità di filiera di prodotto), la norma, in punto di fatto, lascia aperto il problema di quale tracciabilità sia divenuta, in concreto, obbligatoria.

Tale lacuna normativa,²⁶ la quale potrà essere colmata, *de iure condendo*, dai legislatori nazionali, apre lo scenario a forme di rintracciabilità di filiera - di fatto, parziale - che falserebbero la percezione che il pubblico dei consumatori ha dell'efficienza presunta della sicurezza alimentare europea, alterando irrimediabilmente - attraverso forme di attuazione del regolamento sulla sicurezza alimentare differenti nei singoli stati membri - le normali regole di concorrenza all'interno dell'Unione.

Siffatto risultato, a bene vedere, penalizzerebbe soprattutto quegli stati che - al pari dell'Italia - puntano ad una legislazione tesa a promuovere forme di agricoltura biologica e sostenibile e a garantire la qualità e la sicurezza dei prodotti agro - alimentari e si pongono in termini critici nei confronti di forme di produzione di alimenti geneticamente modificati.

3. (segue) Sistemi di qualità specifici dell'Ue

Sono stati introdotti quattro sistemi di qualità specifici a livello UE per promuovere le indicazioni geografiche, l'agricoltura biologica, le specialità tradizionali e i prodotti delle regioni ultraperiferiche dell'UE. Questi sistemi consentono ai consumatori di identificare i prodotti caratterizzati da particolari qualità legate all'origine e/o al metodo di produzione.

Affinché i consumatori possano avere la certezza che le indicazioni riportate in etichetta sono veritiere, il rispetto del disciplinare è controllato da un'autorità pubblica o da un organismo di certificazione

²⁶ Se si rendesse obbligatoria la sola rintracciabilità di filiera - di fatto, parziale - si falserebbe, infatti, la percezione che il pubblico dei consumatori sull'efficienza presunta della sicurezza alimentare europea, determinando una alterazione delle normali regole di concorrenza.

privato. Gli agricoltori che commercializzano i prodotti genuini sono tutelati dalla concorrenza sleale di prodotti contraffatti venduti con la denominazione protetta. Il loro impegno e le loro cure supplementari dovrebbero quindi essere ricompensati da un prezzo di vendita superiore.

I quattro sistemi summenzionati sono intesi a soddisfare particolari esigenze di mercato rivolte a prodotti che presentano queste qualità specifiche.

4. (segue) Indicazioni geografiche

Per “indicazione geografica” si intende una denominazione che designa un prodotto agricolo o alimentare le cui caratteristiche o la cui reputazione possono essere attribuite all'area geografica da cui proviene. Nell'UE, e sempre più nel resto del mondo, molti consumatori alla ricerca di prodotti di qualità sono disposti a pagare di più per acquistare prodotti autentici di una particolare zona geografica. Le indicazioni geografiche possono rappresentare un'importante fonte di guadagno e di stabilità per i produttori, oltre a procurare loro la soddisfazione e il vanto di offrire prodotti di qualità che fanno parte del patrimonio europeo.

Ciò spiega perché l'UE abbia istituito registri delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e alimentari, dei vini e delle bevande alcoliche, intesi a favorire la tutela dei diritti di proprietà intellettuale sulle denominazioni dei prodotti registrati. L'indicazione geografica così intesa comprende le “denominazioni di origine protette” (DOP) e le “indicazioni geografiche protette” (IGP). Perché una denominazione possa essere riconosciuta come DOP, tutte le fasi della

produzione devono, in linea di massima, avere luogo nell'area geografica designata e le caratteristiche del prodotto devono essere esclusivamente o essenzialmente dovute all'origine geografica. Per ottenere il riconoscimento come IGP, almeno una fase della produzione deve avere luogo nell'area geografica designata e il legame con quest'ultima deve essere giustificabile in base a una particolare qualità, reputazione o altra caratteristica ricollegabile all'area geografica.

Il sistema UE delle indicazioni geografiche è ovviamente aperto anche ai produttori dei paesi terzi.

4.1. Protezione e controllo delle indicazioni geografiche

Protezione

L'indicazione geografica registrata tutela i diritti di proprietà intellettuale e conferisce a chi produce, commercializza o vende il prodotto originale il diritto di utilizzare la denominazione registrata. Quest'ultima non può essere utilizzata per prodotti simili, anche se è accompagnata da espressioni quali “genere”, “tipo”, “alla maniera”, ecc., o se la denominazione è evocata o tradotta in un'altra lingua.

La registrazione e la protezione di un'indicazione geografica possono dare luogo a conflitti con altri utilizzatori della denominazione, attuali o potenziali, quali titolari di marchi o utilizzatori di nomi di varietà vegetali e di razze animali che contengono un'indicazione geografica. Alcuni utilizzatori sostengono di usare una denominazione in senso generico, dato che un nome generico non può essere registrato come indicazione geografica. Esistono disposizioni legislative che tentano di risolvere questi punti controversi e la questione della genericità è stata ampiamente chiarita dalla Corte di giustizia europea.

Per consentire una migliore identificazione dei prodotti tutelati dalle IG, l'UE ha creato dei simboli da apporre sui prodotti commercializzati con denominazione registrata.

Controllo

Le autorità pubbliche od organismi di certificazione privati controllano che i produttori si siano conformati al disciplinare del prodotto. Inoltre, gli Stati membri procedono a controlli amministrativi dell'uso delle denominazioni registrate sui prodotti in commercio, in virtù della legislazione specifica sui vini e sulle bevande alcoliche e nel quadro dei controlli ufficiali prescritti dalla normativa alimentare dell'UE per altri prodotti.

Tali controlli espletati dalle autorità pubbliche sulle indicazioni geografiche distinguono il regime in questione dalla protezione dei marchi. Il marchio è uno strumento di diritto privato.

Il proprietario deve difenderlo privatamente ricorrendo, se necessario, alle vie legali.

4.2. Criteri per la registrazione delle indicazioni geografiche

Per mantenere intatta la fiducia nel sistema delle indicazioni geografiche, è necessario che la registrazione soddisfi le aspettative dei consumatori riguardo ai prodotti di qualità. In totale sono state registrate o sono all'esame circa 3 000 indicazioni geografiche di vini, bevande alcoliche e prodotti agricoli e alimentari. Molte delle domande presentate riguardano prodotti venduti per lo più su mercati locali o regionali. Per talune denominazioni di prodotti trasformati, il legame tra il luogo e la

produzione si basa sul processo di trasformazione più che sull'origine degli ingredienti e sulla reputazione del prodotto stesso. Pertanto, le materie prime possono non essere originarie della zona, cosa che potrebbe deludere le aspettative dei consumatori.

Per molti prodotti, qualità e reputazione non dipendono esclusivamente da fattori legati all'origine e/o al *savoir-faire* dei produttori locali. Sulla qualità del prodotto e sulla soddisfazione del consumatore possono influire anche considerazioni relative alla sostenibilità, come ad esempio:

- contributo del prodotto all'economia della zona;
- sostenibilità ambientale dei metodi di produzione;
- redditività del prodotto e suo potenziale di esportazione;
- per i prodotti alimentari trasformati, la condizione che tutte le materie prime provengano anch'esse da una zona circostante l'area in cui avviene la trasformazione del prodotto.

4.3. Protezione delle indicazioni geografiche dell'UE nei paesi terzi

Alcune indicazioni geografiche hanno un notevole potenziale di esportazione sui mercati di alta gamma. Laddove esiste una domanda di prodotti di qualità, gli esportatori dell'UE possono entrare in gioco. Tuttavia, le indicazioni geografiche di successo rappresentano anche un allettante bersaglio per contraffazioni e usurpazioni. Al fine di incoraggiare gli esportatori dell'UE a commercializzare prodotti di qualità nei paesi terzi tutelandone l'investimento, è necessario che le indicazioni geografiche dell'UE godano di un'adeguata protezione giuridica.

In alcuni paesi terzi vigono sistemi specifici di protezione delle indicazioni geografiche, mentre in altri si applica al riguardo la legislazione sui marchi, quella sull'etichettatura o una combinazione di più strumenti giuridici.

Le indicazioni geografiche sono tutelate in forza di vari accordi multilaterali. L'UE ha concluso diversi accordi bilaterali, in particolare nel settore dei vini. Ora sta cercando di ottenere la registrazione e una migliore protezione delle indicazioni geografiche a livello multilaterale (OMC) e tramite la negoziazione di un gran numero di accordi bilaterali per tutti i prodotti agricoli. L'approccio adottato negli accordi bilaterali è quello di ottenere la protezione per l'insieme delle indicazioni geografiche dell'UE. Tuttavia, poiché molte delle 3 000 indicazioni geografiche attualmente registrate nell'UE riguardano prodotti venduti per lo più in ambito locale o regionale, ci si chiede se sia il caso di tutelare tutte queste denominazioni a livello internazionale.

4.4. Prodotti a indicazione geografica utilizzati come ingredienti in prodotti trasformati

Le etichette dei prodotti alimentari trasformati e preparati spesso menzionano i principali ingredienti. Se un ingrediente è tutelato da una denominazione di origine protetta (DOP) o da un'indicazione geografica protetta (IGP), il produttore del prodotto trasformato vorrà probabilmente reclamizzare la presenza di questo ingrediente nella composizione utilizzandone la denominazione registrata. I produttori dell'ingrediente possono tuttavia opporsi all'uso della denominazione registrata per la commercializzazione di un prodotto trasformato.

Le norme generali in materia di informazione dei consumatori disciplinano le modalità e le condizioni per poter reclamizzare tali ingredienti senza indurre in errore il consumatore. Se, per esempio, un ingrediente è citato nella denominazione di vendita, occorre indicarne la proporzione nell'elenco degli ingredienti.

4.5. Origine delle materie prime contenute nei prodotti a indicazione geografica

Stando alla definizione dell'IGP, solo una fase del processo di produzione deve obbligatoriamente avere luogo nella zona che dà il nome al prodotto. Per molte IGP (e alcune DOP), le materie prime utilizzate nei prodotti trasformati non provengono dall'area geografica interessata. Per una parte dei consumatori può essere importante che le materie prime siano ottenute nella stessa zona, mentre altri ammettono che i produttori specializzati della zona scelgano le materie prime della migliore qualità, a prescindere dall'origine. Le attese dei consumatori possono variare anche secondo il tipo di prodotto.

4.6. Coerenza e semplificazione dei sistemi di indicazione geografica

Esistono attualmente nell'UE tre sistemi di registrazione e protezione delle indicazioni geografiche di prodotti agricoli: uno per i prodotti agricoli e alimentari, uno per le bevande alcoliche e uno per i vini. Questa differenziazione è in parte dovuta alle peculiarità dei prodotti in questione e al progressivo instaurarsi di un sistema di protezione per ciascun tipo di prodotti.

Benché caratterizzati da elementi comuni (tipo di tutela, definizioni, controllo amministrativo, rapporto con i marchi, norme sull'omonimia, tenuta di un registro e funzione del disciplinare), i tre sistemi presentano differenze procedurali e di altro genere in funzione dei particolari requisiti di ciascun tipo di prodotti. Ad esempio, i vini e i prodotti agricoli e alimentari possono essere registrati come DOP o come IGP, mentre per le bevande alcoliche è disponibile solo l'IGP.

5. (segue). Specialità tradizionali garantite

Le “specialità tradizionali garantite” (STG) sono denominazioni di prodotti agricoli o alimentari ottenuti con materie prime tradizionali o secondo metodi di produzione tradizionali o che hanno una composizione tradizionale. Il sistema comprende prodotti agricoli destinati al consumo umano e una varietà di prodotti alimentari tra cui birre, dolci, pasta, cibi precotti, minestre, gelati e sorbetti.

Dal 1992, anno di introduzione del sistema, sono state registrate soltanto 20 STG. Una trentina di altre denominazioni sono in attesa di registrazione. Anche se venissero registrate tutte, il loro numero è davvero esiguo. Delle denominazioni registrate, poche hanno una reale importanza economica.

Nella maggior parte dei casi, la registrazione serve solo a identificare la forma tradizionale del prodotto, mentre le varietà non tradizionali possono essere vendute con lo stesso nome. Oltre i due terzi dei richiedenti hanno scelto questa modalità di registrazione, cioè senza riservarsi l'esclusività della denominazione. In via alternativa, la denominazione può essere registrata in esclusiva, nel qual caso può essere utilizzata solo per designare il prodotto ottenuto in conformità

al disciplinare, che rechi o meno l'indicazione "specialità tradizionale garantita", l'acronimo STG o il logo UE. Se ne deduce che la maggior parte delle STG sono state registrate al solo scopo di identificare il prodotto tradizionale e non per proteggere la denominazione.

Secondo questo sistema, qualsiasi produttore può produrre e commercializzare il prodotto tradizionale, a condizione che si sottoponga ai controlli richiesti. Risulta tuttavia che pochi operatori, al di fuori del paese in cui è stata inoltrata la domanda iniziale, si sono avvalsi di questa disposizione del regolamento STG.

6.(segue). Agricoltura biologica

La domanda di prodotti biologici è in costante aumento da alcuni anni, un aumento che supera quello dell'offerta. L'integrità del sistema di produzione biologico garantisce agli agricoltori e ai consumatori la conformità del prodotto ai requisiti indicati. Per mantenere intatta la fiducia nel sistema e giustificare i prezzi più elevati, sono necessari controlli, espletati dalle autorità pubbliche o da organismi di certificazione.

Il mercato degli alimenti biologici nell'UE rimane frammentato sul piano nazionale. I supermercati nazionali tendono ad approvvigionarsi di prodotti certificati da organismi nazionali, nonostante siano tutti soggetti alla stessa norma UE per i prodotti biologici. L'UE si trova quindi di fronte alla sfida di creare un mercato interno funzionante per i prodotti biologici, senza che vadano perse o sminuite la reputazione e la credibilità dell'etichetta biologica.

L'UE applica dal 1991 una norma che disciplina la produzione biologica di prodotti agricoli, destinata ai produttori e ai trasformatori

europei nonché agli esportatori dei paesi terzi che intendono commercializzare prodotti biologici sul mercato dell'UE. La norma UE è molto simile alle disposizioni concernenti l'agricoltura biologica contenute in una norma internazionale del *Codex Alimentarius*, il che facilita il riconoscimento dei prodotti biologici dell'UE esportati in altri paesi.

Nel 2004 sono stati concordati obiettivi politici e strategici per il settore dell'agricoltura biologica, esplicitati nel *Piano d'azione europeo per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici*. Questa iniziativa ha dato luogo, sul piano legislativo, alla stesura di un nuovo regolamento sull'agricoltura biologica, adottato nel giugno 2007. Poiché il nuovo regolamento è in vigore da poco tempo, la Commissione preferisce orientare la consultazione sul funzionamento del mercato dei prodotti biologici, anziché sui dettagli del testo legislativo.

7.(segue). Politica per i prodotti di qualità originari delle regioni ultraperiferiche

La normativa recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione (Guyana francese, Martinica, Guadalupa e Riunione, Isole Canarie, Azzorre e Madera) prevede l'introduzione di un simbolo grafico per promuovere la conoscenza e il consumo di prodotti agricoli di qualità, naturali o trasformati, tipici delle regioni ultraperiferiche. L'uso del simbolo è controllato da organismi designati dalle autorità nazionali ed è soggetto a condizioni stabilite dalle organizzazioni commerciali interessate. I prodotti agricoli che possono recare il simbolo devono

rispondere a requisiti definiti in riferimento a normative UE o, in mancanza di queste, a norme internazionali.

Ulteriori requisiti specifici per i prodotti originari delle regioni ultraperiferiche possono essere adottati, se necessario, su proposta delle organizzazioni commerciali rappresentative. Finora si sono avvalsi di questa possibilità i produttori delle regioni ultraperiferiche francesi e spagnole

Queste iniziative sono intese a incoraggiare i produttori a rispettare i requisiti di qualità per i loro prodotti e a valorizzare la produzione locale di regioni svantaggiate a causa dell'insularità e della lontananza dall'Europa continentale, nonché di condizioni geografiche e climatiche avverse. Il simbolo grafico e i requisiti di produzione ad esso sottesi dovrebbero dunque contribuire a rendere il settore agricolo più competitivo sia sul mercato locale che su quella internazionale.

8.(segue) Altri sistemi UE

I sistemi di qualità attualmente in vigore nell'UE, vera e propria pietra angolare della politica di qualità dell'Unione, riguardano l'origine geografica, i prodotti tradizionali, i prodotti originari di determinate regioni e l'agricoltura biologica. Vi è un certo interesse per altri eventuali sistemi, ad esempio per i prodotti di alto valore naturale o di montagna, "Welfare Quality", un marchio di origine UE e l'estensione del marchio di qualità ecologica (*Ecolabel*) ai prodotti agricoli trasformati. Si potrebbe anche incoraggiare l'innovazione.

Qualsiasi nuovo sistema di qualità a livello UE deve rispondere ad esigenze connesse alle politiche dell'UE che non possono essere

adeguatamente soddisfatte da sistemi nazionali o privati o da altri strumenti. Nel quadro della “valutazione dello stato di salute” della politica agricola comune sono emerse, tra le principali priorità, le sfide inerenti all'impatto dei cambiamenti climatici, alla salvaguardia della biodiversità e alla gestione delle risorse idriche.

In caso di introduzione di nuovi sistemi, la Commissione valuterebbe se sia necessario adottare nuove disposizioni legislative o se, in certi casi, possa essere sufficiente emanare una serie di orientamenti.

I sistemi obbligatori potrebbero essere particolarmente appropriati per disciplinare questioni complesse dal punto di vista giuridico e scientifico (come ad esempio il benessere degli animali), mentre in altri casi i sistemi volontari sarebbero sufficienti e idonei ad aiutare i titolari a sviluppare e migliorare i loro sistemi.

Conformemente ai principi di una migliore regolamentazione, occorre prendere in debita considerazione l'onere amministrativo per gli agricoltori e gli altri soggetti interessati, come pure per le amministrazioni degli Stati membri e per la Commissione.

9. Disposizioni a tutela del consumatore:

9.1. L'informazione come strumento di garanzia del consumatore

La designazione, denominazione e presentazione dei prodotti e la protezione di alcune indicazioni, menzioni e termini possono avere effetti significativi sulle prospettive di commercializzazione dei prodotti ed è per questo che la regolamentazione comunitaria fissa

norme in materia.

E' quindi competenza della disciplina comune intervenire in materia, sia nell'interesse dei consumatori, che hanno il diritto di conoscere alcune essenziali informazioni relative al prodotto sia per assicurare un corretto funzionamento del mercato uniformando il comportamento degli imprenditori.

Quantunque non vi sia una esplicita distinzione nella relativa disciplina tra *presentazione* e *designazione*, espressioni che vengono spesso indifferentemente usate, si può tuttavia configurare dal punto di vista sistematico una differenza concettuale.

Per *designazione* deve generalmente intendersi la qualificazione attribuita sui registri e sui documenti di circolazione al prodotto che si vuole commercializzare.

Per *presentazione* s'intende invece l'insieme degli elementi indicativi che compaiono sul prodotto confezionato e comunque sui supporti comunicazionali come, ad esempio la pubblicità.

Le designazioni possono essere *legali* quando è la legge che stabilisce, per una determinata denominazione, una menzione obbligatoria (vino da tavola, vino spumante, ecc.) o *facoltative* quando è il soggetto a scegliere il tipo di espressione idonea ad illustrare le caratteristiche del prodotto posto in vendita. Alla prima specie appartengono tutte le denominazioni per le quali la legge stabilisce le relative caratteristiche merceologiche e si richiamano all'esigenza d'identificare il prodotto con un linguaggio comune

La seconda specie, poiché è dettata dalla necessità di distinguere, nell'ambito del genere, prodotti di specifiche caratteristiche individuali, si compone di una vasta articolazione di espressioni nelle quali entra con prepotenza la volontà d'individuazione del tipo,

attraverso la marca.

Vi è anche la ricerca di creare una *specie* del prodotto attraverso il segno distintivo dell'azienda e quindi la presa di distanza rispetto alla denominazione che può essere usata da tutti gli altri.

L'obiettivo sotteso al complesso di norme che regolano la materia dell'etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari è, in primo luogo, quello di garantire la corretta informazione dei consumatori circa le caratteristiche quantitative e qualitative dei beni alimentari offerti sul mercato e la trasparenza dei traffici commerciali. Tale obiettivo - cristallizzato nella risalente Direttiva 79/112/CEE²⁷, successivamente ripreso nella Direttiva 2000/ 13/CE²⁸ e posto a caposaldo della normativa generale in materia di etichettatura²⁹ - è tuttavia di complessa realizzazione in quanto sussiste:

- estrema varietà, nonché continua evoluzione, dei prodotti alimentari e delle tecniche di preparazione, conservazione, presentazione.
- differenziazione delle modalità di consumo dei prodotti alimentari, anche in virtù della maggiore frequenza dei pasti fuori casa e del minor tempo dedicato alla preparazione domestica dei cibi;
- variabili sensibilità e aspettative della generalità dei consumatori, o di loro gruppi, rispetto alle caratteristiche qualitative e di composizione degli alimenti;
- esigenza di informazioni specifiche da parte di determinate categorie di consumatori (es. in relazione ad allergie e intolleranze alimentari).

²⁷ V.si cpv. X Dir. 79/112/CEE e considerando n. 6 Direttiva 2000/ 13/CE secondo cui “qualsiasi regolamentazione relativa all'etichettatura dei prodotti alimentari deve essere fondata anzitutto sulla necessità di informare e tutelare i consumatori”.

²⁸ Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità.

²⁹ V.si art. 2 D.lgs. 27.1.1992, n.109.

Le informazioni in etichetta, per ben assolvere la funzione di identificazione del prodotto, devono essere:

- chiaramente visibili e leggibili;
- presentate in una forma semplice e comprensibile;
- significative per il consumatore, sì da evitare confusioni o erranee interpretazioni.

Le difficoltà si accrescono allorché si ipotizzi di rappresentare in uno spazio più o meno limitato - quale è l'etichetta di un alimento - un quadro informativo di dettaglio sulle caratteristiche del prodotto. I rischi maggiori sono due ordini:

- 1) scarsa visibilità e leggibilità: invariato lo spazio, all'aumento dei dati corrisponde l'inevitabile riduzione di misura dei caratteri. A ciò si accompagna il rischio di dispersione delle informazioni essenziali, la cui rapida individuazione è necessaria non solo nella fase di acquisto del prodotto, ma anche in quelle successive di conservazione e utilizzo (es. data di scadenza dei prodotti deperibili). E ciò a maggior ragione quando esigenze di mercato richiedano la compilazione delle etichette in più lingue;
- 2) difficoltà di comprensione: in difetto di adeguati programmi informativi in grado di raggiungere congrua parte della popolazione, è dubbia la capacità della generalità dei consumatori di intendere il reale significato di determinate indicazioni.

Per tale ragione, il primo traguardo segnato dalle norme generali in tema di etichetta tura, a ben vedere, è proprio quello di avere stabilito un nucleo standard di informazioni essenziali e facilmente comprensibili che devono accompagnare indistintamente tutti i prodotti alimentari.

Ulteriore finalità della normativa in materia di etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari è quella, correlata alla precedente, di definire i parametri a garanzia della libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione e della libera concorrenza tra gli operatori economici dei Paesi membri.

Fissati, infatti, i criteri non solo di qualità minima di un prodotto, ma anche della sua etichettatura, presentazione e confezionamento, si garantisce la trasparenza degli scambi all'interno del Mercato Comune.

L'etichetta serve, infine, ad agevolare i controlli sanitari sul prodotto finito, in quanto solo una corretta informazione contenuta in etichetta consente alle autorità competenti di tracciare e rintracciare la storia di un alimento al fine di stabilire l'identità, la storia, l'origine di un prodotto, oltre che la sua genuinità legale, ossia la conformità alle norme che ne regolano la produzione.

Secondo quanto disposto dall'art. 2 D.Lgs. n. 109 del 27 gennaio 1992, "Attuazione delle direttive 89/395/CEE e 89/396 CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari", l'etichettatura deve essere realizzata in modo chiaro, tale da:

- a) non indurre in errore l'acquirente sulle caratteristiche del prodotto alimentare e precisamente sulla natura, sulla identità, sulla qualità, sulla composizione, sulla quantità, sulla conservazione, sull'origine o la provenienza, sul modo di fabbricazione o di ottenimento del prodotto stesso;
- b) non attribuire al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede;

c) non suggerire che il prodotto alimentare possieda caratteristiche particolari, quando tutti i prodotti alimentari analoghi possiedono caratteristiche identiche;

d) non attribuire al prodotto alimentare proprietà atte a prevenire, curare o guarire una malattia umana né accennare a tali proprietà, fatte salve le disposizioni comunitarie relative alle acque minerali ed ai prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare.

La chiarezza può essere realizzata anche attraverso la raffigurazione grafica di ingredienti o materie prime, allo scopo di aiutare l'acquirente nella scelta dei prodotti.

Per i prodotti sfusi, le indicazioni possono essere apposte anche sull'apposito cartello applicato ai recipienti che li contengono, ovvero affissi nei locali di vendita.

Per gli imballaggi globali (del tipo delle ceste), la normativa viene delegata ai singoli Stati membri.

A ben vedere, quindi, mentre nel passato la legislazione sull'etichetta si muoveva a macchia di leopardo, oggi si presenta in modo più razionale per rappresentare il prodotto, essere comprensibile ed assicurare il rapporto contenuto/dicitura.

Per altro, l'etichetta esprime una forma di pubblicità che è necessario sia:

1. palese, nel senso di trasparente e riconoscibile;
2. veritiera, ossia senza ombra di ambiguità;
3. corretta, entro la normativa vigente.

Può accadere che i singoli elementi siano regolari, ma dalla loro combinazione derivi un messaggio ingannevole.

Viene ritenuta ingannevole l'etichetta quando:

1. induce a livello potenziale in errore;

2. pregiudica il comportamento dei consumatori o lede gli interessi dei concorrenti.

Le indicazioni obbligatorie che, *ex lege*, devono essere presenti sull'etichetta sono:

1. *la denominazione di vendita* prevista dalle disposizioni che disciplinano il prodotto stesso, quando esso è soggetto ad una specifica normativa. La legge indica i criteri e le caratteristiche che deve avere un prodotto per poter essere definito tale. Può essere considerata una denominazione di vendita un "nome consacrato da usi e consuetudini (maionese)" o una descrizione del prodotto accompagnata da informazioni sulla sua natura e sulle modalità di preparazione. La denominazione di vendita non può essere sostituita da marchi di fabbrica o di commercio o da denominazioni di fantasia; anche quando il nome è entrato nel linguaggio comune deve essere sempre e comunque accompagnato dalla descrizione del prodotto stesso. La denominazione di vendita comporta un'indicazione relativa allo stato fisico in cui si trova il prodotto alimentare o al trattamento specifico da esso subito (ad esempio in polvere, concentrato, liofilizzato, surgelato, affumicato) se l'omissione di tale indicazione può creare confusione nell' acquirente circa le caratteristiche o l'uso del prodotto. L'indicazione della denominazione merceologica può essere omessa se questa appaia manifesta dall' aspetto del prodotto stesso;

2. *l'elenco degli ingredienti*. È un ingrediente qualsiasi sostanza, compresi gli additivi, utilizzata nella fabbricazione o preparazione del prodotto alimentare, ancora presente nel prodotto finito anche se in forma modificata. Nel caso in cui un ingrediente possa avere più funzioni e, quindi, appartenga a diverse categorie, deve essere indicata

la categoria corrispondente alla funzione principale che l'ingrediente svolge nel prodotto finito (ad esempio i nitrati, e gli additivi che possono avere la funzione di antiossidanti o conservanti). Per alcuni prodotti, in particolare quelli costituiti da una sola sostanza, salvo quanto disposto da norme specifiche sul prodotto, non è obbligatoria l'indicazione degli ingredienti. Qualora vengano indicati gli ingredienti, questi devono essere riportati in ordine decrescente di peso, dall'ingrediente presente in quantità, maggiore a quello presente in minore percentuale. Il peso di questi ingredienti è riferito al momento del confezionamento e può subire delle variazioni al momento del consumo;

3. *la quantità netta* o, nel caso di prodotti preconfezionati in quantità unitarie costanti, *la quantità nominale*. Sull'etichetta deve essere indicata la quantità di prodotto contenuta al netto della tara, vale a dire al netto del peso dell'imballaggio;

4. *il termine minimo di conservazione* o, nel caso di prodotti molto deperibili dal punto di vista microbiologico, la data di scadenza. Qualora siano necessari determinati accorgimenti per una corretta conservazione del prodotto affinché si conservino le caratteristiche del prodotto stesso fino al termine indicato in etichetta, le indicazioni relative alla scadenza del prodotto stesso sono completate dall'enunciazione delle condizioni di conservazione con particolare riferimento alla temperatura; in materia di data di scadenza, l'indicazione è obbligatoria sui prodotti preconfezionati rapidamente deperibili dal punto di vista macrobiotico e che possono costituire, dopo un breve tempo, un pericolo per la salute umana; in tal caso, infatti, la dicitura "da consumarsi preferibilmente entro...", da utilizzare per indicare il termine minimo di conservazione, è sostituita

con l'indicazione del giorno e del mese nel caso di prodotti alimentari conservabili per meno di tre mesi, con l'indicazione del mese e dell'anno per prodotti alimentari conservabili per più di tre mesi ma meno di diciotto mesi e con la sola indicazione dell'anno per prodotti conservabili per più di diciotto mesi;

5. *il nome o la ragione sociale o il marchio depositato* e la sede del fabbricante o del confezionatore o di un venditore stabilito nell'Unione europea;

6. *la sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento* ed il responsabile del prodotto. Questa indicazione rappresenta una garanzia per il consumatore che può, in ogni caso, rintracciare l'azienda;

7. *il titolo alcolometrico volumico* effettivo per le bevande aventi un contenuto alcolico superiore a 1,2% in volume;

8. una dicitura che consenta di identificare *il lotto* di appartenenza del prodotto. Tale indicazione è importante per conoscere a quale unità di vendita appartiene il prodotto. In caso di alterazione o inquinamento, quindi, sarà sufficiente l'analisi del campione per ritirare dal mercato il lotto prodotto nelle stesse condizioni;

9. le *modalità di conservazione e di utilizzazione* qualora sia necessaria l'adozione di particolari accorgimenti in funzione della natura del prodotto;

10. le istruzioni per la fruizione e sicurezza del prodotto;

11. *il luogo di origine* se situato fuori dall'Unione europea: indicazione congelata in attesa di un decreto interministeriale³⁰;

12. *il codice a barre*. Trattasi di un'etichetta a righe verticali con alla base 13 cifre: due riferite al Paese di origine (l'Italia ha 80); le cinque

³⁰

Circolare n. 1 del 24 gennaio 2006 del Ministero delle attività produttive

successive relative all'azienda produttrice; le cinque ulteriormente seguenti al codice del prodotto e la tredicesima al codice di controllo. Nelle confezioni piccole sono 8. Nel complesso questo sistema semplifica la gestione organizzativa, sia evitando l'etichetta con il prezzo, sia eliminando errori di battitura alla cassa;

13. *informazioni*. Vanno rese in lingua italiana, anche se sono riportate altre lingue; può essere riportata un'indicazione straniera se divenuta di uso comune ³¹.

Per raggiungere un elevato livello di tutela dei consumatori e garantire il loro diritto ad essere informati, è stata approntata, anche, una normativa che indichi gli ingredienti "critici" nell'etichettatura³², ovvero quegli ingredienti o sostanze che possono provocare allergie o intolleranza nei consumatori.

Accanto all' etichettatura, vengono offerte altre indicazioni di chiarezza, ossia gli ingredienti devono riportare:

- il nome preciso, es. noci del Brasile;
- la provenienza;
- per gli amidi, il nome del cereale dal quale è ricavato;
- nei miscugli di ortaggi, specificare il prodotto;
- per gli alcolici, indicare "contiene anidride solforosa" se questa supera il tenore di 10 milligrammi per litro.

I metodi coercitivi per scoraggiare l'illegalità sono diversi. A fronte delle infrazioni, la legge interviene con le sanzioni amministrative, alcune delle quali vengono appresso riportate:

³¹ Codice del consumo, adottato con d.lgs. n. 206 del 6 settembre 2005, pubblicato in *G.U.* n. 235 dell'8 ottobre 2005.

³² Direttiva CE 89 del 10 novembre 2003, pubblicata in *G.U.C.E.* n. L 308 del 25 novembre 2003, che modifica la direttiva 2000/13/CE.

- per alimentari scaduti (d.lgs. n. 109/1992) da 1.600 a 9.500 euro, con pagamento liberatorio di euro 3.167;
- omissione o irregolari indicazioni obbligatorie previste per i pro dotti preconfezionati, da 1.600 a 9.500 euro, con pagamento liberatorio di euro 3.167;
- irregolare indicazione del termine minimo di conservazione o della data di scadenza: comporta (d.lgs. n. 109/1992) una sanzione tra 600 e 3.500 euro, con pagamento liberatorio di euro 1.133;
- denominazione irregolare o indicazione irregolare della sede dello stabilimento, una sanzione tra 600 e 3.500 euro, con pagamento liberatorio di euro 1.133;
- indicazione irregolare sulla quantità, una sanzione tra 600 e 3.500 euro, con pagamento liberatorio di euro 1.133;
- omessa designazione degli ingredienti, omessa o irregolare indicazione degli aromi utilizzati od omessa indicazione dello stato fisico (congelamento, liofilizzazione) del prodotto relativamente al trattamento subito, una sanzione tra 600 e 3.500 euro, con pagamento liberatorio di euro 1.133;
- irregolare indicazione del titolo alcolometrico, una sanzione tra 600 e 3.500 euro, con pagamento liberatorio di euro 1.133;
- irregolare indicazione del lotto di appartenenza, una sanzione tra 600 e 3.500 euro, con pagamento liberatorio di euro 1.133;
- prodotti sfusi con etichettatura omessa o irregolare, una sanzione tra 600 e 3.500 euro, con pagamento liberatorio di euro 1.133;
- alimentari non destinati al consumatore con etichettatura

- omessa o irregolare, una sanzione tra 600 e 3.500 euro, con pagamento liberatorio di euro 1.133;
- etichettatura omessa o irregolare di preconfezionati per mezzo di distributori automatici o semiautomatici, una sanzione tra 600 e 3.500 euro, con pagamento liberatorio di euro 1.133;
 - etichettatura che cela pubblicità ingannevole di prodotti alimentari: sanzione da 3.500 a 18.000 euro, con pagamento liberatorio di 6.000 euro;
 - confezione e detenzione per la vendita di prodotti con omessa o irregolare etichettatura nutrizionale (d.lgs. n. 77/1993), da 645,00 a 3.873,00 euro, con pagamento liberatorio di 1.291,00 euro;
 - omessa, irregolare o infedele etichettatura dei prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare (d.lgs. n. 111/1992), da 1.032,00 a 6.197,00 euro, con pagamento liberatorio di 2.065 euro;
 - etichettatura omessa o irregolare di alimenti surgelati (d.lgs. n. 110/1992), da 774,00 a 4.648,00 euro, con pagamento liberatorio di 1.549,00 euro; violazione delle disposizioni in materia di rintracciabilità (d.lgs. 190/2006), tra 750 e 4.500 euro;
 - conoscenza che un alimento o un mangime non è conforme ai requisiti di sicurezza, senza attivare le procedure per il ritiro dal mercato del prodotto, tra 3.000 e 18.000 euro.

9.2. La disciplina igienica

Oltre alla sicurezza e alla qualità, il legislatore è intervenuto a garantirne anche l'igiene dei prodotti alimentari, attraverso l'adozione di un complesso di misure necessarie ad assicurare la salubrità dei prodotti stessi nelle fasi successive alla produzione primaria.

Il sistema normativo delineato dal legislatore comunitario e nazionale si fonda essenzialmente sul rispetto del principio dell'autocontrollo.

Tale autocontrollo, che tutte le imprese del settore alimentare devono attuare nel loro interno, deve assicurare il rispetto dei criteri fissati nelle direttive comunitarie nn. 93/43 e 96/3 attuate con decreto legislativo n. 155 del 26/5/1996, così come ridisegnate dal più recente Reg. C.E. n. 852/04, entrato in vigore il 1 gennaio 2006. L'autocontrollo, però, è ammesso a condizione che l'azienda abbia ottenuto l'autorizzazione sanitaria.

Il legislatore italiano dispone, infatti, all'art. 1 legge 30 aprile 1962 n. 283, che lo Stato vigili per la tutela della pubblica salute la produzione e il commercio del sostanze destinate all'alimentazione.

A tal fine, è stato previsto che l'esercizio di uno stabilimento vinicolo o di una cantina, sia che in essi si effettuino le lavorazioni del vino, sia che vengano adibiti a semplice deposito, sia subordinato ad autorizzazione sanitaria (art. 2, legge 30/4/1962 n. 283 c.d. legge sanitaria, ed art. 25 Regolamento esecuzione legge 30/4/1962 n° 283, approvato con D.P.R. 26/3/1980 n. 327).

Il rilascio di tale autorizzazione è condizionato dall'accertamento dei requisiti igienico-sanitari, sia di impianto, sia funzionali, previsti dalle leggi e dai regolamenti.

Il rilascio dell'autorizzazione sanitaria *de quo*, in base a quanto dispone il regolamento di esecuzione (D.P.R. n.327/1980) è affidato:

- a. all'organo delle Regioni, o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, competenti secondo il rispettivo ordinamento in materia medica, nel caso di laboratori e stabilimenti per la produzione, preparazione e confezionamento delle sostanze alimentari di origine vegetale;
- b. al Comune, o consorzio di Comuni, attraverso le aziende sanitarie locali, nel caso di depositi all'ingrosso.

Le domande per il rilascio dell'autorizzazione debbono contenere, ex art. 26 D.P.R. cit.:

- a. il nome e la ragione sociale e la sede dell'impresa;
- b. l'indicazione dell'ubicazione dello stabilimento o del laboratorio di produzione, preparazione e confezionamento o del deposito all'ingrosso;
- c. l'indicazione per generi merceologici delle sostanze alimentari che si intendono produrre, preparare, confezionare o tenere in deposito;
- d. la descrizione e gli estremi di deposito degli eventuali marchi depositati che valgano ad identificare l'impresa;
- e. l'eventuale carattere stagionale delle lavorazioni;
- f. l'indicazione del presumibile termine di approntamento dello stabilimento o del laboratorio di produzione, preparazione e confezionamento o del deposito all'ingrosso.

Le domande debbono, inoltre, essere corredate:

1. dalla pianta planimetrica dei locali, in scala non superiore a 1:500 (in casi particolari potranno essere richieste piante più dettagliate);
2. dalla descrizione sommaria dei locali, degli impianti e delle attrezzature;

3. dall'indicazione relativa all'impianto di approvvigionamento idrico, alla idoneità della rete di distribuzione, nonché della documentazione sulla potabilità dell'acqua, qualora non si tratti di acquedotti pubblici;
4. dall'indicazione relativa all'impianto di smaltimento dei rifiuti solidi e liquidi, e, ove necessario, ai mezzi impiegati per la depurazione delle acque;
5. dall'indicazione dei sistemi scelti per assicurare la salubrità e la conservazione delle sostanze alimentari, nonché dalla documentazione di tali sistemi, ove richiesta;
6. da un esemplare degli eventuali marchi depositati.

I titolari di depositi all'ingrosso sono esonerati dall'obbligo di produrre le dichiarazioni previste dalle lettere d) ed e) e dai punti 3) e 6).

L'autorità sanitaria competente, entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione dell'interessato di avvenuto approntamento dei locali e degli impianti destinati alla produzione, preparazione, confezionamento e deposito di sostanze alimentari, rilascia l'autorizzazione previo accertamento dell'osservanza delle disposizioni del D.p.r. n. 327 del 1980 e di leggi e regolamenti speciali.

L'impresa titolare dell'autorizzazione deve dare comunicazione all'autorità sanitaria competente di eventuali variazioni circa nome, ragione sociale, sede dell'impresa o sostanze preparate.

Qualora, inoltre, l'impresa titolare dell'autorizzazione intenda trasferire l'ubicazione, o apportare modifiche ai locali ed impianti, deve darne preventiva comunicazione all'autorità sanitaria competente.

La variazione della ubicazione o delle sostanze preparate comporta, infatti, il rilascio di una nuova autorizzazione.

Le modifiche a locali ed impianti possono, invece, essere effettuate previo nulla osta dell'autorità sanitaria competente, da rilasciarsi entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione da parte dell'impresa interessata. Qualora, trascorso il predetto termine, l'autorità sanitaria non si sia pronunciata, almeno in via interlocutoria, il nulla osta si intende concesso.

L'autorità sanitaria competente, ai fini del rilascio della citata autorizzazione, deve, ex art. 27 D.P.R. cit., accertare che gli stabilimenti e i laboratori di produzione, preparazione e confezionamento di sostanze alimentari, fatti salvi i requisiti stabiliti da leggi o regolamenti speciali, siano provvisti di locali distinti o separati:

- a. per il deposito delle materie prime;
- b. per la produzione, preparazione e confezionamento delle sostanze destinate all'alimentazione;
- c. per il deposito dei prodotti finiti;
- d. per la detenzione di sostanze non destinate all'alimentazione.

I locali debbono essere in numero adeguato al potenziale produttivo ed alle caratteristiche dello stabilimento e del prodotto o dei prodotti finiti, con attrezzature idonee a garantire l'igiene dei prodotti in lavorazione.

Tutti i locali ai quali si può accedere dall'interno dello stabilimento o del laboratorio, ivi compresi i locali adibiti ad abitazione od uffici, sono soggetti ad accertamento dei requisiti igienico-sanitari.

Nel caso di imprese che effettuano anche la vendita al dettaglio per il consumo è obbligatorio che le lavorazioni avvengano in banchi diversi

da quelli di vendita, con separazioni ed attrezzature idonee a garantire l'igiene dei prodotti.

L'autorità sanitaria può consentire, in particolari casi, anche in relazione alle esigenze tecnologiche del processo produttivo, che i locali siano riuniti in un unico locale di adeguata ampiezza.

L'autorità sanitaria deve, ex art. 28 D.P.R. cit., accertare inoltre che i locali siano:

1. costruiti in modo tale da garantire una facile e adeguata pulizia;
2. sufficientemente ampi, cioè tali da evitare l'ingombro delle attrezzature e l'affollamento del personale;
3. rispondenti a requisiti razionali, sotto il profilo igienico-sanitario, con valori microclimatici atti ad assicurare condizioni di benessere ambientale, anche in relazione alle peculiari esigenze di lavorazione;
4. areabili - naturalmente o artificialmente - sia per prevenire eventuali condensazioni di vapore, sia per evitare lo sviluppo di muffe;
5. con sistema di illuminazione - naturale o artificiale - tale da prevenire, in ogni caso, la contaminazione delle sostanze alimentari;
6. con pareti e pavimenti le cui superfici siano, in rapporto al tipo di lavorazione che viene effettuata, facilmente lavabili e disinfettabili;
7. muniti di dispositivi idonei ad evitare la presenza di roditori ed altri animali od insetti;
8. adibiti esclusivamente agli usi cui sono destinati secondo quanto indicato nella pianta planimetrica allegata alla domanda di autorizzazione.

Per particolari esigenze di taluni prodotti, l'autorità sanitaria competente potrà prescrivere requisiti diversi limitatamente ai locali di conservazione e di invecchiamento.

Gli stabilimenti e laboratori di produzione devono essere, inoltre, provvisti di:

- a. impianti, attrezzature ed utensili riconosciuti idonei sotto il profilo igienico-sanitario, e costruiti in modo da consentire la facile, rapida e completa pulizia. Le superfici destinate a venire a contatto con le sostanze alimentari nelle varie fasi della produzione, preparazione e confezionamento, debbono essere in materiale idoneo, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 283/62 e relativi decreti di attuazione;
- b. depositi o magazzini dotati di attrezzature di refrigerazione idonee alla sosta delle materie prime o dei prodotti finiti, qualora la natura ed il tipo di lavorazione degli stessi lo renda necessario;
- c. acqua potabile in quantità sufficiente allo scopo. Ove non sia disponibile una quantità sufficiente di acqua potabile si può ricorrere ad acqua con caratteristiche chimico-fisiche diverse, ma in ogni caso corrispondenti ai requisiti microbiologici e, relativamente alle tolleranze ammesse per le sostanze nocive, a quelli chimici prescritti per le acque potabili. È vietata l'utilizzazione di tali acque non potabili nel ciclo di lavorazione delle sostanze alimentari e nella pulizia degli impianti, delle attrezzature e degli utensili destinati a venire a contatto con tali sostanze. L'autorità sanitaria potrà accertare che le reti di distribuzione interna delle acque potabili e non potabili siano nettamente separate, indipendenti e riconoscibili, in modo da evitare possibilità di miscelazione;
- d. servizi igienici rispondenti alle normali esigenze igienico-sanitarie non comunicanti direttamente con i locali adibiti a lavorazione, deposito e vendita delle sostanze alimentari. I locali adibiti a servizi igienici ed il locale antistante dotato di porta a chiusura automatica, debbono avere pareti e pavimenti costruiti in materiale impermeabile e

facilmente lavabile e disinfettabile. Ove i procedimenti di lavorazione lo richiedano, deve essere previsto un numero di lavabi, con comando non manuale dell'erogazione dell'acqua, facilmente raggiungibili dal luogo di lavorazione. I gabinetti debbono essere in numero adeguato al personale addetto alla lavorazione: dotati di acqua corrente in quantità sufficiente e forniti di vaso a caduta di acqua, di lavabo con erogazione a comando non manuale (a pedale o con altri accorgimenti tecnici), con distributori di sapone liquido od in polvere e con asciugamani elettrici o con asciugamani non riutilizzabili da cestinare dopo l'uso. Gli spogliatoi devono essere forniti di armadietti individuali lavabili, disinfettabili e disinfestabili, a doppio scomparto per il deposito, rispettivamente, degli indumenti personali e di quelli usati per il lavoro. Le docce debbono essere di numero adeguato a seconda del tipo di lavorazione ed al numero di persone addette alla lavorazione;

e. dispositivi per lo smaltimento dei rifiuti, rispondenti alle esigenze dell'igiene sia per lo smaltimento delle acque di rifiuto industriale e delle acque luride, sia dei rifiuti solidi che debbono essere rimossi al più presto dalle aree e dai locali di lavorazione e confezionamento;

f. contenitori di rifiuti e immondizie, e, ove necessario, di inceneritori od altri mezzi atti ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti stessi, posti a congrua distanza dai locali di lavorazione in aree opportunamente protette.

L'art. 29 del D.P.R. cit., prevede, poi, che i locali, gli impianti, le attrezzature e gli utensili destinati agli stabilimenti, debbono essere mantenuti nelle condizioni richieste dall'igiene mediante operazioni di ordinaria e straordinaria pulizia. Essi, dopo l'impiego di soluzioni detergenti e disinfettanti, e prima della utilizzazione, debbono essere

lavati abbondantemente con acqua potabile per assicurare l'eliminazione di ogni residuo.

La corrispondenza delle acque impiegate negli stabilimenti e laboratori, non provenienti dai pubblici acquedotti, deve essere accertata dall'autorità sanitaria competente mediante periodici controlli.

I depositi, infine, ex art. 30 D.P.R. cit., debbono possedere caratteristiche di costruzione nonché impianti ed attrezzature tali da soddisfare le esigenze di una buona conservazione delle sostanze alimentari, in rapporto alla natura e alle caratteristiche dei prodotti in deposito. Ai depositi si estendono, in quanto ricorrono le condizioni per la loro applicabilità, le disposizioni prescritte per gli stabilimenti.

4.3. Autorizzazione sanitaria dei mezzi di trasporto

Anche il trasporto delle sostanze alimentari deve avvenire con mezzo igienicamente idoneo e tale da assicurare alle medesime, una adeguata protezione, in relazione al genere delle sostanze trasportate, evitando ogni

causa di insudiciamento o altro danno che possa derivare alle sostanze alimentari trasportate dagli agenti atmosferici o da altri fattori ambientali.

È fatto obbligo, in particolare, di provvedere alla pulizia del mezzo di trasporto adoperato, in maniera tale che, dal medesimo, non derivi insudiciamento o contaminazione alle sostanze alimentari trasportate.

Sono soggetti ad autorizzazione sanitaria anche le cisterne e gli altri contenitori adibiti al trasporto delle sostanze alimentari sfuse a mezzo di veicoli. L'autorizzazione ha validità biennale e viene rilasciata dall'autorità

sanitaria. La competenza territoriale al rilascio dell'autorizzazione è determinata in relazione alla residenza del proprietario del veicolo risultante dall'iscrizione al pubblico registro automobilistico.

Le domande per il rilascio dell'autorizzazione debbono contenere:

- a. il nome o la ragione sociale e la sede dell'impresa;
- b. gli estremi d'identificazione del veicolo;
- c. l'indicazione delle sostanze alimentari al cui trasporto si intende destinare il veicolo;
- d. l'indicazione dei luoghi ove di norma l'impresa ricovera il veicolo ai fini delle operazioni di lavaggio, disinfezione e disinfestazione.

Le domande debbono essere corredate da una dichiarazione della ditta costruttrice attestante che i materiali impiegati, se destinati a venire a contatto con le sostanze alimentari trasportate, sono conformi ai requisiti di legge.

Il trasportatore è tenuto a mantenere il veicolo nella condizione di idoneità e a sospendere l'utilizzazione in caso di inidoneità.

L'autorità sanitaria, quindi, ove accerti direttamente e a mezzo degli organi di vigilanza, che il veicolo non è più idoneo al trasporto delle sostanze alimentari specificate nell'autorizzazione sanitaria, provvede all'immediato ritiro dell'autorizzazione stessa, dandone notizia al comando di polizia stradale della provincia in cui è stata rilasciata.

Le cisterne ed i contenitori adibiti al trasporto di sostanze alimentari debbono avere:

1. rivestimento interno costruito con materiale che risponda ai requisiti specifici previsti dall'articolo 11 della legge n. 283/62 e dei relativi decreti di attuazione;
2. serbatoio ad unico o più scomparti, costruito con pareti interne ad angoli o spigoli smussati, o raccordati in modo che le operazioni di

lavaggio e disinfezione si possano eseguire agevolmente e l'acqua di lavaggio possa fuoriuscire senza ristagni;

3. apertura che consenta un facile accesso all'interno;

4. portelli con idonee guarnizioni a tenuta;

5. quando necessario, protezione termica e, se del caso, verniciatura esterna metallizzata;

6. attacchi di carico e scarico.

Le cisterne ed i contenitori asportabili ed intercambiabili debbono essere punzonati o recare un contrassegno metallico inasportabile con gli estremi dell'attestazione di idoneità.

Dopo ogni scarico e prima di ogni carico, le cisterne e i contenitori debbono essere sottoposti alle operazioni di pulizia e disinfezione con mezzi idonei, seguite da lavaggio con acqua potabile.

Le cisterne ed i contenitori non possono essere impiegati per il trasporto di sostanze diverse da quelle indicate nell'autorizzazione rilasciata.

11.3. Norme comunitarie sull'igiene (Haccp)

Come detto, la libera circolazione dei prodotti, oltre a rendere necessaria una normativa comune per armonizzare la disciplina sulla composizione e la presentazione dei prodotti stessi, ha suggerito la necessità di adottare anche un sistema uniforme di autocontrollo a monte presso i paesi produttori in materia di igiene e per l'eliminazione dei rischi di contaminazione.

Ciò nell'ottica di eliminare i controlli nel paese di destinazione e nella logica di falciare ogni possibile e pretestuosa barriera nella circolazione delle merci.

La Direttiva CE n. 93/43 (sostituita successivamente dal Regolamento n. 852/2004, che ha ridefinito alcuni principi di base per garantire la sicurezza alimentare) aveva fissato i principi generali in materia di igiene dei prodotti oltre che le modalità per l'osservanza delle norme igieniche stesse, da parte delle imprese.

La successiva Dir. C.E. n. 93/99 aveva, poi, dettato misure supplementari integrative per il controllo ufficiale che sono state attuate, in Italia, mediante l'adozione di due decreti legislativi rispettivamente n. 155 e n. 156 del 26 maggio 1997.

Tali norme nazionali sono restate in vigore fino all'adozione delle nuove disposizioni comunitarie.

Con il Reg. C.E. n. 852/04, infatti, è stata sottratta agli Stati membri la competenza legislativa in tema di igiene dei prodotti, che ora verrà esercitata direttamente dalla Comunità, imponendo agli Stati determinati comportamenti diretti ad assicurare il perseguimento delle finalità contenute nel regolamento.

Sono obbligate ad applicare tali norme di autocontrollo le imprese che operano in tutte le fasi della produzione della trasformazione e della distribuzione degli alimenti. Non si applicano, invece, alla fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari dal produttore al consumatore finale e alle forniture al dettaglio locale.

Le disposizioni comunitarie, in particolare, tendono ad attuare presso le aziende una forma di autocontrollo finalizzato a mettere sotto costante osservazione i rischi e i punti critici di contaminazione.

Il sistema è quello dell'Haccp (*Hazard analysis and critical control points* - Analisi di rischio e punti critici di controllo).

Si attua mediante l'adozione di un protocollo di autocontrollo che la singola azienda è tenuta a compilare in materia di corretta prassi igienica.

Tale documento deve essere specifico per le effettive operazioni svolte nell'impresa in questione e deve riguardare il processo produttivo o il flusso operativo che avviene in azienda, le misure igieniche previste, la descrizione del processo produttivo e delle varie fasi, indicando i rischi igienici che sussistono nel percorso, le misure previste per prevenirli ed eliminarli ed, infine, le verifiche analitiche previste e la loro periodicità.

Le relative norme igieniche da seguire sono contenute nell'allegato al regolamento e vanno dalla pulizia dei locali, alla illuminazione e ai servizi igienici, dalle attrezzature ai contenitori, dai mezzi di trasporto all'acqua per la produzione del vapore, alla protezione da qualsiasi forma di contaminazione, alla formazione del personale.

Per venire incontro alle imprese, gli Stati membri sono tenuti a promuovere l'elaborazione di manuali in materia di corretta prassi igienica che possano essere utilizzati dalle imprese del settore alimentare, ma che non devono discostarsi dalla norme prescritte dal regolamento comunitario.

Essi, in particolare, a seconda delle lavorazioni che si effettuano nell'azienda, contengono informazioni sui pericoli di contaminazione che si possono verificare durante la produzione (punti critici) e le azioni di controllo dei pericoli stessi rivolte, soprattutto, alla eventuale contaminazione di microtossine, metalli pesanti, uso di prodotti fitosanitari e loro rintracciabilità, l'uso di acqua, destinazione dei rifiuti organici, l'uso di fertilizzanti, procedura e prassi per garantire che l'alimento sia prodotto,

manipolato, imballato, immagazzinato e trasportato in condizioni igieniche adeguate.

Il responsabile designato nel documento sulla sicurezza è tenuto ad avvisare l'autorità di controllo allorquando si verifichi un inconveniente non previsto dal sistema o, comunque, non sia possibile utilizzare una delle misure correttive previste nel protocollo di autocontrollo quando il prodotto non è stato ancora distribuito. Oppure, qualora a seguito di una verifica interna, si rilevi una non conformità che possa far presumere la presenza di sostanze che possono alterare la natura del prodotto, con pericolo per la salute del consumatore, quando il prodotto è stato già posto in commercio.

Nel primo caso, il responsabile dovrà predisporre gli opportuni provvedimenti per la distruzione o l'utilizzazione a fini diversi dal consumo umano o trattamenti finalizzati a garantire la sicurezza e dovrà, altresì, attivarsi per apportare al sistema di autocontrollo quelle correzioni necessarie, affinché l'inconveniente non si verifichi in futuro.

L'autorità di controllo verificherà e valuterà la congruità delle correzioni apportate.

Nel secondo caso, il responsabile deve provvedere nel più breve tempo possibile al ritiro del prodotto dal commercio previa comunicazione all'autorità di controllo fornendo tutte le informazioni necessarie per la identificazione del prodotto.

Ai fini della corretta applicazione del sistema di autocontrollo, l'azienda si avvale di laboratori di analisi interni o esterni alla sua struttura.

Per quanto riguarda la vendita diretta da parte dei produttori, l'autorità competente tiene conto delle effettive necessità connesse alla specifica attività.

L'inosservanza all'obbligo di tenere a disposizione dell'autorità di controllo le informazioni relative all'applicazione del sistema di autocontrollo è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.032 a 6.197 euro e da 1.549 a 9.296 euro in caso di non corretta applicazione del sistema. Per il mancato ritiro dal commercio del prodotto che presenta un

rischio per la salute, la pena pecuniaria prevista va da un minimo di 5.164

a un massimo di 30.987 euro. Se però ne è derivato un pericolo per la salubrità e la sicurezza del prodotto, la sanzione è dell'arresto fino ad un anno e dell'ammenda da 309 a 30.987 euro (D.L.vo 26 maggio 1997 n. 155).

10. Sistemi di certificazione

10.1. Sistemi di certificazione della qualità dei prodotti alimentari

Negli ultimi anni si è assistito a una crescita considerevole dei sistemi nazionali e privati di certificazione della qualità dei prodotti alimentari. Tali sistemi offrono ai dettaglianti la possibilità di rispondere alle mutevoli esigenze dei consumatori e di fornire a questi ultimi dei prodotti con qualità specifiche, siano esse inerenti alle caratteristiche del prodotto o al metodo di produzione. Per i

consumatori, la certificazione offre una garanzia supplementare di affidabilità delle indicazioni che figurano in etichetta. Per gli agricoltori, infine, i sistemi in questione rappresentano un costo, ma anche un mezzo per comunicare le qualità dei prodotti ai consumatori. I sistemi di certificazione nell'UE vanno dal rispetto di norme di produzione obbligatorie all'osservanza di ulteriori prescrizioni relative alla tutela ambientale, al benessere degli animali, alle qualità organolettiche, alla tutela dei lavoratori, al commercio equo e solidale, alle implicazioni dei cambiamenti climatici, a considerazioni etiche, religiose o culturali, ai metodi di produzione e all'origine.

L'industria alimentare e i dettaglianti di generi alimentari possono basarsi sulla qualità certificata per suscitare maggiore fiducia riguardo ai prodotti offerti. Vi è infatti certezza giuridica sul fatto che gli agricoltori hanno rispettato le dovute norme e quindi anche la reputazione del venditore ne risulta rafforzata.

Tuttavia, la proliferazione di certificazioni e di etichette in questi ultimi anni ha fatto sorgere dubbi circa la trasparenza dei requisiti prescritti da questi sistemi, la credibilità delle indicazioni e i loro possibili effetti sulla correttezza dei rapporti commerciali.

La grande distribuzione al dettaglio può servirsi dei sistemi di certificazione per assicurare o imporre il rispetto di talune condizioni di produzione e di consegna. Il diffondersi di questi sistemi nel corso degli anni indica la risposta dei dettaglianti all'esigenza dei consumatori di

sapere esattamente cosa acquistano e cosa mangiano. I consumatori sono attenti soprattutto all'igiene e alla sicurezza, nonché al prezzo. Per i consumatori alla ricerca di prodotti di qualità con particolari

caratteristiche od ottenuti con particolari metodi di produzione, i principali motori dell'innovazione sono, tra l'altro:

- il desiderio di ritrovare un legame più stretto con l'agricoltura e la preferenza per i prodotti locali e stagionali provenienti da sistemi agricoli rispettosi della natura e della società;
- le preoccupazioni ambientali concernenti la lotta contro i cambiamenti climatici, una gestione più efficiente delle risorse naturali come il suolo e l'acqua, la salvaguardia della biodiversità;
- la promozione delle qualità nutrizionali degli alimenti;
- le preoccupazioni della società civile: l'etichetta “commercio equo e solidale” è un esempio di sistema basato sull'intenzione strategica di aiutare i produttori e i lavoratori (prevalentemente nei paesi in via di sviluppo) a passare da una situazione di precarietà economica e sociale ad una di sicurezza e di autosufficienza economica;
- il benessere degli animali: sistemi privati promossi da gruppi animalisti e da allevatori in collaborazione con i dettaglianti e con la comunità scientifica. Questi sistemi certificano generalmente il rispetto di requisiti superiori a quelli minimi, ai fini della commercializzazione.

Queste esigenze spiegano, almeno in parte, l'emergere di un'enorme varietà di sistemi di certificazione. Tuttavia, la creazione e l'uso di un sistema di certificazione dipendono talvolta dall'esistenza di una domanda di mercato.

I sistemi che garantiscono il rispetto delle vigenti prescrizioni di legge vengono definiti “sistemi minimi”. Anziché “aggiungere” particolari requisiti di qualità, essi si limitano a sviluppare i requisiti minimi legali, formulando modalità di applicazione dettagliate per gli operatori (ad esempio l'esigenza di tenere un registro supplementare)

e disponendo controlli per garantirne il rispetto. Questo tipo di sistema viene poi utilizzato per reclamizzare prodotti

“certificati” o “garantiti” conformi alle rispettive norme sul piano dell’igiene, ecc. Spesso tali sistemi si applicano a livello interaziendale, per assicurare agli operatori che il prodotto fornito risponde ai requisiti e alle norme pertinenti. Tali sistemi possono essere finalizzati a tutelare la reputazione dell’operatore e ad evitare il rischio e le conseguenze di eventuali contestazioni. Attualmente, il fatto che un prodotto rispetta questi sistemi minimi non viene comunicato al consumatore finale.

10.2. Supervisione dell’UE

In presenza di una tale varietà di sistemi, il quadro giuridico che ne disciplina l’uso risulta complesso e disarticolato a livello settoriale. I sistemi di certificazione sono soggetti ad alcuni vincoli:

- norme del mercato interno. I servizi di certificazione dovrebbero essere liberamente accessibili da uno Stato membro all’altro. I sistemi non dovrebbero costituire barriere di fatto agli scambi nel mercato interno;
- norme sulla concorrenza;
 - informazione del consumatore e requisiti di etichettatura;
 - legislazione specifica sull’oggetto del sistema di certificazione.

La Commissione non ritiene necessario, in linea di massima, legiferare appositamente sui sistemi di certificazione sotto gli aspetti summenzionati, ma potrebbe eventualmente emanare una serie di orientamenti intesi ad aiutare i titolari dei sistemi di certificazione a migliorare e sviluppare i sistemi stessi.

10.3. Ridurre gli oneri e i costi

L'adesione ai sistemi di certificazione comporta due ordini di costi: diretti e indiretti. I costi diretti sono costituiti dalle quote di partecipazione, dalle ispezioni ad opera di terzi e dalla certificazione vera e propria. I costi indiretti derivano dall'ottemperanza al disciplinare (investimenti per adeguare l'attrezzatura) o sono costi di produzione ricorrenti.

La necessità di partecipare a più sistemi di certificazione impone un onere (finanziario e amministrativo) considerevole, specialmente ai piccoli produttori. Se un agricoltore non aderisce a un determinato sistema, può vedersi precludere certi sbocchi di mercato per i suoi prodotti.

I requisiti di certificazione e di controllo prescritti dai sistemi privati vengono ad aggiungersi a quelli ufficiali.

10.4. Dimensione internazionale

Nel commercio internazionale, i sistemi di certificazione possono servire a promuovere e a commercializzare prodotti con determinate caratteristiche di qualità. Poiché la maggior parte dei sistemi esistenti è di proprietà privata (di agricoltori/produttori, dell'industria alimentare o di dettaglianti), la Commissione europea interviene in misura minima.

Per gli agricoltori dei paesi in via di sviluppo che vendono i loro prodotti sul mercato dell'UE, i sistemi di certificazione privati rappresentano sia un costo che un'opportunità. Per loro può essere

difficile conformarsi ai requisiti prescritti, ma se riescono ad ottenere una certificazione nell'ambito di un sistema utilizzato da un dettagliante europeo possono essere avvantaggiati per esportare nell'UE.

In relazione al benessere degli animali, l'esistenza di metodi di allevamento estensivi, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, potrebbe rappresentare un'ottima opportunità per sviluppare il commercio di prodotti rispettosi del benessere animale, in quanto la certificazione del metodo di produzione offrirebbe ai consumatori dell'UE idonee garanzie circa le condizioni in cui vengono allevati gli animali.

10.5. La certificazione su base volontaria: Iso 9000

Nel mercato globale un fornitore deve essere ritenuto soprattutto affidabile non soltanto per la qualità dei suoi prodotti ma anche per un insieme di requisiti organizzativi dell'azienda ivi compresi i criteri per salvaguardare la salubrità del prodotto.

In origine, era lo stesso cliente che sottoponeva il fornitore ad un approfondito esame affinché dimostrasse di possedere processi produttivi e modelli d'organizzazione in grado di soddisfare gli impegni.

Successivamente, sono stati definiti modelli riconosciuti sul piano internazionale di carattere privatistico la cui osservanza viene attestata mediante certificazione di enti terzi.

Il quadro normativo di riferimento riconosciuto per i sistemi di assicurazione della qualità è costituito dalle Norme Internazionali ISO serie

9000, riprese in ambito europeo come norme EN serie 9000 e in ambito nazionale come UNI EN ISO 9000.

Dette norme costituiscono una raccolta di *standard* internazionali per l'assicurazione dei sistemi di qualità nei rapporti commerciali per lo scambio di prodotti e servizi.

Ai sensi della Direttiva C.E. n. 93/189, che regola le norme tecniche

in materia di certificazione e di prova, è garantita la libera circolazione nell'area comunitaria delle merci provviste di certificazione di qualità:

a) di prodotto, rilasciata da un laboratorio di prova accreditato, b) del sistema di qualità aziendale, rilasciata da un organismo accreditato.

Le aziende alimentari, comprese quelle vitivinicole, dotate di un sistema di assicurazione della qualità del prodotto o del processo produttivo possono richiedere la certificazione agli organismi a ciò abilitati.

La certificazione è l'atto formale di riconoscimento della conformità di un prodotto, di un processo o di un servizio alle specifiche norme di riferimento. Essa attesta l'esistenza di un sistema di qualità conforme, la sua applicazione effettiva e la sua efficacia nel garantire gli *standard* qualitativi prefissati.

La certificazione viene rilasciata da organismi di certificazione accreditati, ovvero riconosciuti, per specifico settore merceologico, da un ente di accreditamento.

Gli organismi di certificazione sono enti indipendenti che devono garantire competenza ed operare conformemente a specifiche norme pubblicate dalla Comunità europea come Norme CEI EN serie 45000.

Gli organismi di certificazione di prodotto devono essere organizzati ed operare conformemente alle norme EN 45011. Gli organismi di

certificazione di sistema devono essere organizzati ed operare conformemente alle norme EN 45012.

I laboratori di prova devono essere organizzati ed operare secondo le norme EN 45001.

La certificazione di conformità alle norme ISO 9002, nel settore alimentare, viene attuata su base volontaria dalle aziende. La Comunità ha

affidato agli enti di normazione l'elaborazione delle specifiche regole tecniche cui le aziende che intendono certificarsi devono conformarsi.

Poiché la certificazione di qualità dei propri prodotti rappresenta un "biglietto da visita" importante, sia per i clienti che operano nel settore della distribuzione, soprattutto nei mercati esteri, sia per gli stessi consumatori, è logico che le aziende che l'abbiano ottenuta dimostrino interesse a proiettare tale riconoscimento verso il mercato, attraverso un'informazione da riportare sull'etichettatura.

La certificazione della qualità, poi, protegge l'operatore anche da eventuali rischi derivanti da difetti del prodotto, difetti che possono comportare eventuali azioni di risarcimento di danni da parte del consumatore.

10.6. (segue). La responsabilità per prodotti difettosi

Con decreto del Presidente della Repubblica n. 224 del 24 maggio 1988 è stata recepita la Direttiva C.E.E. n. 85/374, in materia di responsabilità del produttore per danni causati da prodotti difettosi.

Trattasi di un provvedimento a carattere orizzontale, volto a tutelare il consumatore da eventuali danni che ad esso possono derivare dall'uso

di un bene mobile (es. elettrodomestici, automobili, prodotti alimentari, compresi i prodotti vinicoli, ecc.).

Sono esclusi da dette normative i prodotti agricoli del suolo, dell'allevamento, della caccia e della pesca, i quali non abbiano subito trasformazioni.

E' sottoposto alla stessa responsabilità del produttore chiunque, nell'esercizio di una attività commerciale, importi nel territorio della Unione Europea un prodotto, che, poi, causi un danno al consumatore. Quando il produttore non possa essere individuato, è sottoposto alla stessa responsabilità il fornitore che ha distribuito il prodotto.

Spetta al danneggiato provare il danno, il difetto e la connessione causale tra difetto e danno.

Il produttore, invece, deve provare i fatti che possono escludere la sua responsabilità: ad esempio, che il difetto che ha cagionato il danno non esisteva al momento in cui il prodotto è stato consegnato all'acquirente, oppure che, quando il prodotto è stato consegnato, lo stato di conoscenze scientifiche e tecniche non consentiva, ancora, di considerare il prodotto come difettoso.

E' risarcibile il danno cagionato dalla morte o da lesioni personali, nonché quello che causi la distruzione o il deterioramento di una cosa diversa dal prodotto difettoso.

E' nullo, di contro, qualsiasi patto che escluda o limiti preventivamente la responsabilità nei confronti del danneggiato.

Il diritto al riconoscimento si prescrive in tre anni dal giorno in cui il danneggiato ha avuto o avrebbe dovuto avere conoscenza del danno, del difetto e dell'identità del responsabile.

11. Profili sanzionatori

11.1. Premessa

Come noto, qualsiasi ordinamento giuridico, per potere essere considerato

tale, deve adottare disposizioni giuridiche vincolanti, dotate di coercitività.

Secondo un'antica e tenace concezione, le norme giuridiche si caratterizzerebbero, infatti, per essere suscettibili di attuazione forzata (*coercizione*) o sarebbero, comunque garantite dalla predisposizione, per l'ipotesi di trasgressione, della comminatoria di una « pena », cioè di una conseguenza *in danno* del trasgressore, chiamata « sanzione », la cui minaccia favorirebbe l'osservanza spontanea della norma, attraverso una forma di coazione psicologica volta a dissuadere dal tenere il comportamento antiggiuridico chiunque fosse intenzionato a violare le regole dell'ordinamento.

Non vi è dubbio che spesso, accanto a norme «di condotta» (dette *primarie*), il legislatore prevede una «risposta» o «reazione » dell'ordinamento (c.d. norme sanzionatorie o *secondarie*), da far scattare in caso di inosservanza del comportamento prescritto (ad es.: «il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno », art. 1218 cod. civ.).

Vi è, peraltro, da rilevare che la difesa dell'ordinamento non viene perseguita, soltanto, attraverso misure repressive o restaurative di una situazione preesistente illegittimamente violata, ma anche mediante misure preventive, di vigilanza e di dissuasione e perfino con l'ausilio di norme che si limitano ad affermazioni di principio («il figlio deve rispettare i genitori»: art. 315 cod. civ.), che svolgono un'importante

funzione «esemplare» (psicologico-pedagogica), indipendentemente dalla previsione di qualsiasi sanzione.

Di recente, poi, vanno diventando molto frequenti anche norme che, lungi dal disporre « reazioni» dell'ordinamento, stabiliscono « incentivi » e premi a favore dei soggetti che si vengano a trovare in particolari situazioni

(ad es., a favore delle imprese che intraprendono nuove attività in zone considerate depresse o sottosviluppate).

Se la sanzione non può considerarsi momento essenziale di tutte le norme giuridiche, deve peraltro riconoscersi che l'ordinamento di una società politica prevede sempre l'organizzazione di un apparato coercitivo, tendente ad assicurare (se del caso, anche, con l'uso della forza) da un lato la salvaguardia, contro minacce esterne o interne, del c.d. ordine costituito, e dall'altro, l'applicazione in concreto delle conseguenze sanzionatorie previste in astratto da singole norme, per il caso di loro violazione.

Ciò che caratterizza la sanzione - dal punto di vista del giurista - non è, quindi, tanto il fatto che essa costituisce una "reazione da parte di una società o di un considerevole numero dei suoi membri a un modo di comportamento che viene in tal modo approvato (sanzioni positive) o disapprovato (sanzioni negative)", quanto che essa tende a ristabilire oggettivamente una simmetria alterata, colpendo il responsabile.

La sanzione può operare diversamente a seconda del ramo del diritto preso in considerazione e, quindi, degli interessi giuridici da esso tutelati:

può operare in modo *diretto* (realizzando il risultato che la legge prescrive:

per es. viene distrutto a spese dell'obbligato ciò che è stato fatto in violazione di un obbligo, art. 2933 cod. civ.) o in modo *indiretto*, avvalendosi di altri mezzi per ottenere l'osservanza della norma o per reagire alla sua violazione.

Nel diritto privato - il quale, come noto, si limita a disciplinare le relazioni interindividuali, sia dei singoli che degli enti privati, lasciando all'iniziativa

personale l'attuazione delle singole norme - la sanzione non opera, di regola, direttamente.

Per esempio, se un produttore di latte non consegna la quantità di prodotto che un commerciante gli ha commissionato, è chiaro che non è possibile costringerlo materialmente a consegnargli (*nemo ad factum cogi potest*). Ciò che è possibile ottenere giudizialmente è che l'obbligato inadempiente

sia condannato a risarcire i danni causati per effetto della sua inadempienza.

Nel diritto penale (ossia in quella parte del diritto pubblico che disciplina i fatti costituenti reato), invece, le sanzioni (ergastolo, reclusione, multa, arresto ed ammenda) operano direttamente sull'autore del fatto illecito.

Infine, nel diritto amministrativo (che è quel ramo del diritto pubblico che regola lo svolgimento dell'attività della P.A. ed i rapporti tra quest'ultima e i privati), la sanzione è, per sua natura, diretta, in quanto, sposando la tesi di Zanobini, essa è innanzitutto una "pena in senso tecnico" e, quindi, il suo carattere di pena non può assimilarsi a strumenti volti a conservare o ripristinare interessi sostanziali lesi dall'infrazione.

La sanzione, quindi, sia essa diretta o indiretta, mira a disincentivare comportamenti illeciti (*contra ius*).

Orbene, anche la legislazione in tema di sicurezza e qualità alimentare, in quanto complesso di norme giuridiche poste dall'ordinamento (comunitario e statale) a precipua tutela della salute pubblica, è dotato di un articolato sistema sanzionatorio.

La materia si presenta di particolare complessità, in quanto, al pari delle norme di carattere precettivo, le disposizioni punitive, che in esso trovano applicazione, traggono origine dal coordinamento di più livelli di tutela: a livello orizzontale, da norme emanate dalla Unione Europea e dal legislatore interno (nazionale e regionale); a livello

orizzontale, nell'alveo delle norme interne, da disposizioni poste da vari rami del diritto (diritto amministrativo, privato, penale, tributario, ecc.).

Stante la complessità dell'argomento, per ragioni di metodo, si analizzeranno, in primo luogo, il complesso di norme a contenuto precettivo poste dal legislatore comunitario e le norme interne di recepimento, che ricollegano al precetto una determinata sanzione.

Indi, si analizzeranno le norme poste dal legislatore nazionale e, segnatamente: le norme penali in materia agro – alimentare inerenti alla materia oggetto di studio; oltre che le sanzioni amministrative previste per la violazione di norme penali depenalizzate.

11.2. Sanzioni in caso di infrazioni alle norme comunitarie.

Come detto, la legislazione generale sulla sicurezza alimentare a livello europeo è, nella sua quasi totalità, codificata nel già menzionato Libro Bianco sulla sicurezza alimentare.

Tale regolamento, però, al pari di tutte le disposizioni europee, contiene norme che, di regola, positivizzano solamente il “precetto”, cioè il comando di fare o non fare qualcosa, ma non prevedono la conseguenza giuridica ricollegata alla inosservanza del contenuto precettivo.

Solo in casi particolari sono contemplate sanzioni di natura amministrativa: trattasi, in tutti questi casi, non di vere e proprie norme punitive, ma di misure sanzionatorie aventi carattere amministrativo.

Infatti, il magistero punitivo, che rappresenta l'essenza stessa della sovranità, è rimasto prerogativa dei singoli Stati membri e solo a questi spetta il diritto di esercitarlo, nell'ambito dei propri ordinamenti costituzionali.

Il trattato non prevede, infatti, sanzioni comunitarie per eventuali violazioni dei regolamenti e, comunque, per gli atti d'imperio della Comunità, tranne che per le violazioni riguardanti il regime della libera concorrenza.

Spetta agli Stati membri, ai quali è rimasta la potestà punitiva, munire di adeguate sanzioni i precetti comunitari stante anche l'obbligo di cooperazione che discende dall'articolo 10 del Trattato istitutivo il quale prescrive che “gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati atti delle istituzioni della Comunità.

Essi facilitano questa nell'adempimento dei propri compiti. Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione

degli scopi del presente trattato”.

Il rinvio alle norme nazionali porta, però, inevitabilmente ad una differenziazione da uno Stato all'altro, sia delle misure, sia delle modalità di applicazione. La Corte di giustizia ha, però, avvertito (causa 290/91) che

le regole nazionali devono essere compatibili con l'esigenza di un'applicazione uniforme del diritto comunitario, necessaria per evitare disparità di trattamento tra gli operatori economici e, comunque, non possono eludere la normativa comunitaria. Con la sentenza del 21 settembre 1989 (causa 68/88), la Corte CE ha precisato per la prima volta la portata dell'articolo 10 del Trattato nei riguardi dell'esercizio del potere di sanzione della Comunità e degli Stati membri. La Corte ha considerato che quando una regolamentazione comunitaria non comporta alcuna disposizione specifica che prevede una sanzione in caso di violazione, questa norma impone agli Stati membri l'obbligo di adottare tutte le misure opportune per garantire, comunque, la portata e l'efficacia del diritto comunitario. Gli Stati membri, ai quali spetta la scelta delle sanzioni, devono, in particolare, fare in modo che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate a condizioni, procedurali e nel merito, analoghe a quelle applicabili in caso di violazioni del diritto nazionale di natura e importanza equiparabile e che conferiscano, comunque, alla sanzione un carattere effettivo, congruo e dissuasivo.

Per armonizzare la disciplina nel settore della sicurezza alimentare è intervenuto il Decreto Legislativo n.190/2006 del 5 aprile 2006 che disciplina e sanziona le violazioni del regolamento (CE) n. 178/2002.

In particolare, l'art. 2 (Violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 18 del regolamento (CE) n. 178/2002 in materia di rintracciabilità) prevede che, salvo che il fatto costituisca reato, gli operatori del settore alimentare e dei mangimi che non adempiono agli obblighi di cui all'articolo 18 del regolamento (CE) n. 178/2002, sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da settecentocinquanta euro a quattromilacinquecento euro.

Gli artt. 3-5 (Violazione degli *obblighi derivanti dagli articoli 19 e 20 del regolamento (CE) n. 178/2002 relativi all'avvio delle procedure per il ritiro dal mercato*), prevede, poi che, gli operatori del settore alimentare e dei mangimi, i quali:

1. essendo a conoscenza che un alimento o un mangime o un animale da loro importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito, non più nella loro disponibilità, non è conforme ai requisiti di sicurezza, non attivano le procedure di ritiro degli stessi, sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da tremila euro a diciottomila euro.
2. avendo attivato la procedura di ritiro di cui al comma 1 non ne informano contestualmente l'autorità competente, sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da cinquecento euro a tremila euro.
3. non forniscono alle autorità competenti le notizie o la collaborazione dalle stesse legittimamente richieste, al fine di evitare o ridurre i rischi legati ad un alimento, ad un mangime o

ad un animale da essi fornito, sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da duemila euro a dodicimila euro.

4. avendo importato, prodotto, trasformato o distribuito un prodotto non conforme ai requisiti di sicurezza poi pervenuto al consumatore od all'utilizzatore, non informano questi ultimi circa i motivi dell'attivazione della procedura per il ritiro dal mercato, sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da duemila euro a dodicimila euro.
5. svolgenti attività di vendita al dettaglio o distribuzione di alimenti o mangimi, che non incidono sulla sicurezza o integrità dell'alimento o del mangime, i quali non avviano procedure, nei limiti della propria attività, per il ritiro dal mercato di prodotti di cui siano a conoscenza che non sono conformi ai requisiti di sicurezza, sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da cinquecento euro a tremila euro. Tale sanzione si applica anche nelle ipotesi in cui gli stessi operatori non attuino, per quanto di competenza, gli interventi predisposti dai responsabili della produzione, della trasformazione e della lavorazione e dalle autorità competenti, ai fini del ritiro o richiamo degli alimenti o mangimi.

L'art. 6 (*Violazione degli obblighi specifici a carico degli operatori del settore dei mangimi di cui all'articolo 20 del regolamento (CE) n. 178/2002*) prevede, inoltre sanzioni (da cinquecento euro a tremila euro) a carico degli operatori del settore dei mangimi i quali, dopo il ritiro dal mercato di mangime non conforme ai requisiti di sicurezza, non provvedono alla distruzione della partita, del lotto o della

consegna di tale mangime. Infine, l'art. 7 dispone che, nel caso di reiterazione delle violazioni previste dal citato decreto, e' disposta, in aggiunta alla sanzione amministrativa pecuniaria, la sospensione del provvedimento che consente lo svolgimento dell'attività che ha dato causa all'illecito per un periodo di giorni lavorativi da un minimo di dieci ad un massimo di venti.

11.3. Illeciti penali afferenti alla tutela della salute pubblica.

Il codice penale e le leggi penali speciali sanzionano, poi, una serie di condotte costituenti reato, che possono essere realizzate da soggetti operanti nel settore agro-alimentare, in danno della Salute pubblica e delle correttezza dei traffici commerciali.

Tali tipologie di norme sono, primariamente, quelli che la dottrina risalente chiamava “frodi agrarie”, oggi comunemente dette “frodi alimentari”, che concorrono a dar vita al “diritto penale agro-alimentare” (reati di comune pericolo mediante frode, reati contro il commercio, truffa, malversazione ed indebita percezione di erogazioni pubbliche, disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande”, truffa comunitaria a danno del FEOGA, ecc);

Le frodi alimentari sono un fenomeno antico: esso ha cominciato a manifestarsi non appena l'uomo ha iniziato a manipolare, sia pure in modo rudimentale, i vari alimenti, per farne oggetto di commercio, cioè per scambiarli con altri beni.

Già nell'antica Roma, nel 14 a.C., erano stati istituiti da Augusto i Prefetti dell'Annona, i quali avevano il compito di mantenere i mercati provvisti di tutti i beni indispensabili alla vita, nonché di vigilare sulle derrate, anche al fine di combattere le frodi alimentari. Ciò dimostra come anche in epoca remota la frode sugli alimenti fosse già praticata.

Nella città dissepolta di Pompei, scomparsa in una notte dell'anno 79 dell'era cristiana, ad esempio, percorrendo la Via dell'Abbondanza - la più lunga degli scavi - si nota, sui muri esterni di alcuni magazzini, la raffigurazione graffita di una tarantola.

Si trattava dello "Stellio", una specie di rettile (simile ad una lucertola), dalla pelle variegata, che muta facilmente colore.

I cittadini di Pompei, nel primo secolo dell'era cristiana, per screditare il fornitore che aveva loro venduto prodotti alimentari sofisticati tracciavano tale emblema all'esterno della bottega del commerciante disonesto.

Lo "Stellio" aveva, infatti, non solo un significato simbolico, ma anche una valenza giuridica ben precisa, in quanto veniva usato per reprimere gli atti dolosi, in particolare le frodi in commercio, non contemplati dalle norme allora vigenti e, quindi, non puniti. In pratica rappresentava un mezzo per coprire di infamia l'esercizio commerciale sul quale esso era raffigurato o la persona a cui era attribuito. Molti secoli dopo, nella Roma pontificia, uno speciale editto di polizia dava facoltà ai clienti delle osterie di spillare loro stessi il vino: ciò per evitare che l'oste provvedesse all'annacquamento, dopo averlo estratto dalla botte.

Successivamente, i vari Stati, di qualsiasi tempo e forma costituzionale, hanno provveduto ad emanare leggi per regolamentare

la produzione ed il commercio dei prodotti alimentari e garantirne la genuinità.

Con l'affermarsi dei moderni processi di trasformazione, conservazione e commercializzazione degli alimenti ed il sopraggiungere del progresso scientifico, le frodi e le sofisticazioni sono andate sempre più diffondendosi e perfezionandosi.

Il progresso scientifico, infatti, se da un lato ha portato, e porta tuttora, enormi vantaggi alla collettività, dall'altro consente anche ad operatori poco scrupolosi di portare a termine la loro illecita attività avvalendosi proprio dei mezzi che la moderna tecnica pone loro a disposizione.

Infatti, la maggior parte delle frodi alimentari praticate al giorno d'oggi richiedono attrezzature e tecnologia molto avanzate, per non essere facilmente scoperte.

Tale stato di cose ha creato allarme nel consumatore, sensibilizzato sempre di più sull'argomento da campagne di stampa.

E' naturale, quindi, che, attualmente, si parli di ritorno alla natura, di ricerca di cibo genuino, di assunzione di alimenti integrali.

Peraltro, l'industrializzazione del settore alimentare risponde a precise esigenze della vita moderna. Abbiamo oggi la necessità di conservare a lungo gli alimenti, di poterli trasportare in luoghi lontani da quelli in cui sono stati prodotti, di usufruirne quando non sono disponibili allo stato naturale. Siamo, inoltre, costretti ad adeguare l'alimentazione alle mutate condizioni di lavoro, alle necessità economiche, al nostro stato di salute, ecc.

Pertanto, il concetto moderno di genuinità è ben diverso da quello che vigeva nel passato: oggi si deve, infatti, distinguere tra “genuinità naturale” e “genuinità legale”.

La “genuinità naturale”, cioè la corrispondenza delle caratteristiche di un alimento con quelle della sua naturale composizione, è una qualità che, oggi, si riscontra in un numero circoscritto di cibi, ad esempio frutta, ortaggi, uova, miele, ecc., di solito quando si è in presenza di produzione diretta o di una ben determinata area di mercato.

Nella stragrande maggioranza dei casi, invece, i prodotti alimentari vengono immessi nel circuito commerciale dopo essere stati sottoposti ad indispensabili e particolari trattamenti, sempre aggiornati in base al progresso tecnologico, che, in questo campo, presenta ormai livelli ed aspetti assai avanzati.

E' soprattutto in relazione a questi trattamenti che la legge mira a garantire il consumatore, cercando di assicurare quella che viene definita “genuinità legale”, in modo che ogni alimento non subisca nella sua essenza modificazioni od aggiunte di altra natura tali da renderlo qualitativamente scadente o addirittura dannoso alla salute.

Quando circostanze del genere si verificano, si ha una “frode alimentare” che, perciò, rappresenta l'azione che ha come fine l'inganno di una persona, inganno che si realizza consegnando un alimento il quale per origine, provenienza, qualità o quantità, è diverso da quello dichiarato in etichetta oppure non possiede tutti i requisiti prescritti dalla vigente legislazione in materia.

Le frodi alimentari si distinguono in:

a. alterazioni quando cioè un alimento subisce, per cause accidentali e quindi, non per azione dell'uomo, una modificazione nella sua composizione chimica od organolettica (es., vino che si è inacidito);

b. adulterazioni quando, invece si modifica volontariamente la naturale composizione di un alimento, senza peraltro effettuare aggiunte di altre sostanze;

c. sofisticazioni, allorché si aggiunge ad un alimento una sostanza estranea alla sua composizione naturale o legale (es. aggiunta di zucchero nel vino al fine di aumentare il grado alcolico, aggiunta di olio di semi all'olio di oliva, aggiunta di margarina al burro);

d. contraffazione, quando si sostituisce un alimento con un altro in apparenza simile a quello sostituito, ma di qualità inferiore. La sostituzione deve essere totale altrimenti si ricade nella sofisticazione.

L'ordinamento italiano, per far fronte a tali tipi di illecito, è intervenuto apprestando tre piani di tutela nel codice penale, nelle leggi penali speciali e in norme amministrative frutto di depenalizzazione.

Con riguardo alle norme codicistiche, vengono in primo luogo in considerazione le disposizioni poste a tutela dell'incolumità del consumatore (Libro II, Titolo VI codice penale, "Delitti di comune pericolo mediante frode") e dell'economia pubblica (Libro II, Titolo VIII codice penale, "Delitti contro l'economia pubblica, l'industria ed il commercio") e taluni delitti contro la Pubblica Amministrazione.

11.4. (segue). Illeciti penali in materia agro – alimentare e codice penale: reati di comune pericolo mediante frode (artt.439 e ss. c.p.),

reati contro il commercio (artt. 515 e ss. c.p.), truffa aggravata, malversazione ed indebita percezione di erogazioni pubbliche.

11.4.1. Reati di comune pericolo mediante frode: avvelenamento di acque o di sostanze alimentari, adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari, commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate o nocive (artt. 439 - 444 c.p.).

Il legislatore ha disciplinato i delitti contro la pubblica incolumità in due Capi del titolo IV del codice penale, distinguendoli a seconda delle diverse modalità di realizzazione del pericolo che ne costituisce elemento essenziale.

Nel Capo I (artt. 422-437), infatti, sono prese in considerazione le condotte che pongono in pericolo la pubblica incolumità con violenza; nel II (artt. 438-448) quelle che realizzano la stessa offesa mediante frode.

I due Capi del Titolo VI si distinguono in relazione al bene-interesse cui fanno riferimento le norme in essi contenute: infatti, le norme del Capo I si riferiscono all'incolumità pubblica, mentre quelle contenute nel Capo II alla salute pubblica.

In questa sede, verranno presi in considerazione esclusivamente i delitti contro la salute pubblica e, segnatamente:

1. avvelenamento di acque o di sostanze alimentari (art. 439 c.p.);
2. adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari (art.440 c.p.);
3. commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate (art. 442 c.p.);
4. commercio di sostanze alimentari nocive (art.444 c.p.).

L'art. 439 c.p. disciplina l'avvelenamento di acque o di sostanze alimentari

statuendo che: *“Chiunque avvelena acque o sostanze destinate all'alimentazione, prima che siano attinte o distribuite per il consumo, è punito con la reclusione non inferiore a quindici anni.*

Se dal fatto deriva la morte di alcuno, si applica l'ergastolo; e, nel caso di morte di più persone, si applica la pena [di morte] dell'ergastolo”.

Bene tutelato dalla norma è, come detto, la salute pubblica, gravemente minacciata dall'avvelenamento di sostanze destinate all'alimentazione.

La condotta incriminata consiste nell'«avvelenare» sostanze destinate ad essere ingerite. È perciò tipico, qualsiasi comportamento causalmente idoneo a produrre l'avvelenamento: tale effetto si realizza mediante l'immissione di tossici nelle sostanze da ingerire; ai veleni, in senso stretto,

sono equiparabili le sostanze tossiche che divengono velenose con l'uso reiterato. L'avvelenamento non deve avere necessariamente potenzialità letale, bastando la potenzialità di nuocere alla salute.

L'azione dell'avvelenamento deve essere realizzata prima che le sostanze siano «attinte o distribuite per il consumo»: questo limite temporale si spiega considerando che il pericolo per un numero indeterminato di persone perdura finché non siano ancora individuati i soggetti destinati a ingerire in concreto le sostanze nocive; al di là di tale soglia temporale, l'avvelenamento cagionerà un pericolo individuale di eventi lesivi, con conseguente applicabilità di altre fattispecie (omicidio, lesioni ecc.).

A norma dell'art. 452 c.p. cit., il fatto è punibile anche a titolo di colpa. L'adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari è, invece, sanzionata dall'art. 440 c.p. secondo il quale: *“Chiunque corrompe o adultera acque o sostanze destinate all'alimentazione, prima che siano attinte o distribuite per il consumo, rendendo le pericolose alla salute pubblica, è punito con la reclusione da tre a dieci anni.*

La stessa pena si applica a chi contraffaccia, in modo pericoloso alla salute pubblica, sostanze alimentari destinate al commercio”.

Questa norma incriminatrice tutela, anch'essa, la salute pubblica, insidiata da forme di condotte fraudolenti che pregiudicano la qualità delle acque o di altre sostanze destinate all'alimentazione.

Le condotte incriminate sono di un triplice tipo:

a) l'adulterazione, che come detto in precedenza, consiste in una forma di condotta fraudolenta, che ha per effetto di deteriorare la genuinità di una sostanza tramite l'aggiunta o la sostituzione ovvero la sottrazione di elementi. L'adulterazione non implica di per sé, la pericolosità della sostanza adulterata: ciò spiega perché il legislatore abbia esplicitato (a differenza che nell'ipotesi di avvelenamento ex art. 439 c.p.) che l'azione adulteratrice deve rendere «pericolosa» alla salute pubblica la cosa fatta oggetto di sofisticazione.

L'adulterazione deve avere ad oggetto, nell'ipotesi di cui al comma 1, «acque o sostanze destinate all'alimentazione».

b) il corrompimento implica una attività diretta a guastare o viziare la composizione naturale di una sostanza, rendendola nociva. Anch'esso deve avere ad oggetto acque o sostanze alimentari.

c) la contraffazione consiste nella falsificazione di una sostanza, tramite un processo di imitazione che le conferisce fraudolentemente i

caratteri della genuinità (è ad es. il caso dei c.d. surrogati): a differenza dell'adulterazione che presuppone un alimento preesistente che viene manipolato, la contraffazione implica la creazione ex novo del prodotto alimentare da parte dell'agente.

In quanto anch'essa di per sé non pericolosa, la contraffazione è punibile ex art. 440 c.p. soltanto se accompagnata da accertata pericolosità per la pubblica salute.

Nell'ipotesi di cui al comma 2, la forma di condotta in esame deve avere ad oggetto sostanze alimentari «destinate al commercio»: il requisito della destinazione al commercio è richiesto dal legislatore perché l'imitazione fraudolenta di una cosa genuina in tanto ha senso, in quanto la cosa stessa sia suscettiva di essere venduta.

Anche la fattispecie in esame presuppone che la condotta criminosa sia realizzata prima che eventuali consumatori entrino in contatto con le sostanze fatte oggetto di sofisticazione. Per accertare il pericolo per la salute pubblica, il giudice dovrà dunque verificare - avvalendosi anche di una perizia tecnica - se le sostanze in questione siano in generale idonee a provocare effetti pregiudizievoli ai danni di una cerchia indeterminata di

possibili consumatori. Non è necessario che all'uso della sostanza si accompagni indefettibilmente un danno, ma è sufficiente che ciò accada in un numero statisticamente rilevante di casi, in conseguenza delle caratteristiche nocive della sostanza stessa

Anche in tale caso, ex art. 452 c.p. è punibile la realizzazione colposa: trattandosi di condotte fraudolente, l'atteggiamento colposo può appuntarsi su elementi della fattispecie diversi dalla adulterazione o contraffazione, come ad es. la consapevolezza del pericolo per la salute pubblica

L'art. 442 c.p. sanziona, poi, il commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate: *“Chiunque, senza essere concorso nei reati preveduti dai tre articoli precedenti, detiene per il commercio, pone in commercio, ovvero distribuisce per il consumo acque, sostanze o cose che sono state da altri avvelenate, corrotte, adulterate o contraffatte, in modo pericoloso alla salute pubblica, soggiace alle pene rispettivamente stabilite nei detti articoli”*.

Presupposto del reato è che l'agente non sia concorso nella realizzazione dei reati preveduti dagli artt. 439, 440 e 441 c.p.: l'avvelenamento, l'adulterazione, il corrompimento o la contraffazione devono perciò avvenire ad opera di soggetti diversi, e l'agente stesso non deve essersi accordato con gli autori dei fatti predetti.

La condotta incriminata consiste nel detenere per il commercio, porre in commercio o distribuire per il consumo le cose da altri avvelenate, corrotte, adulterate o contraffatte.

La «detenzione per il commercio» implica la destinazione oggettiva e diretta alla vendita: tale destinazione è desumibile sia dall'intenzione dell'agente, che dalle caratteristiche della cosa e dal luogo in cui è custodita

(ad es. esposizione della cosa nel locale adibito a vendita).

«Porre in commercio» vuol dire, invece, offrire in vendita o in permuta al pubblico una sostanza pericolosa.

La «distribuzione per il commercio» prescinde dall'esercizio di un commercio in senso stretto e si identifica con ogni forma di consegna delle cose pericolose a persone del pubblico.

Infine, l'art. 444 c.p. sanziona il commercio di sostanze alimentari nocive, prevedendo che: *“Chiunque detiene per il commercio, pone in*

commercio ovvero distribuisce per il consumo sostanze destinate all'alimentazione, non contraffatte né adulterate, ma pericolose alla salute pubblica, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa non inferiore a lire centomila”.

La norma completa la tutela della salute pubblica con specifico riferimento al consumo delle sostanze alimentari: la salute è, infatti, protetta da qualsiasi sostanza si riveli in concreto nociva, sia pure non contraffatta né adulterata.

Le condotte incriminate consistono, anche questa volta, nel detenere per il commercio, porre in commercio ovvero distribuire per il consumo.

L'oggetto materiale è costituito dalle sostanze alimentari «nocive»: sono tali tutte quelle che abbiano attitudine ad arrecare nocimento alla salute pubblica. Tale attitudine non può essere meramente ipotetica, ma va giudizialmente accertata con i mezzi di prova di volta in volta adeguati alle caratteristiche delle diverse sostanze alimentari.

L'inosservanza delle formalità dettate da leggi speciali in ordine alla commerciabilità di generi alimentari, di per sé non incide sulla configurabilità del reato in esame: ciò che assume rilevanza decisiva, in ogni caso, è la verifica della effettiva idoneità della sostanza a mettere a repentaglio la salute di eventuali consumatori. Ne consegue che, in ipotesi, in mancanza di una accertata pericolosità della sostanza (esclusa dalle risultanze peritali), può soltanto trovare applicazione la fattispecie contravvenzionale prevista dalla normativa speciale a tutela dell'igiene degli alimenti (art. 5 L. n. 283/62).

11.4.2. Delitti contro l'economia, l'industria e il commercio

Tra i numerosi delitti contro l'economia, l'industria ed il commercio, quelli che in questa rileva prende in considerazione sono:

1. frode in commercio (art. 515 c.p.);
2. vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 516 c.p.);
3. vendita di prodotti con segni mendaci (art. 517 c.p.).

La frode in commercio è disciplinata dall'art. 515 c.p., il quale dispone che: *Chiunque, nell'esercizio di una attività commerciale, ovvero in uno spaccio aperto al pubblico, consegna all'acquirente una cosa mobile per un'altra,*

ovvero una cosa mobile, per origine, provenienza, qualità o quantità, diversa da quella dichiarata o pattuita, è punito, qualora il fatto non costituisca un più grave delitto, con la reclusione fino a due anni o con la multa fino a lire quattro milioni.

Se si tratta di oggetti preziosi, la pena è della reclusione fino a tre anni o della multa non inferiore a lire duecentomila.

Bene tutelato è la onestà e correttezza negli scambi commerciali. Come è stato efficacemente osservato, l'incriminazione colpisce immediatamente e direttamente «l'intralcio che un clima generale di diffidenza arrecherebbe agli scambi, con il conseguente turbamento del sistema economico nazionale».

Questo delitto, che nel codice liberale del 1889 era inserito tra i reati contro la fede pubblica, si differenzia dai delitti contro il patrimonio perché aggredisce gli interessi economici di una cerchia indeterminata di persone e riflette la lesione dell'interesse patrimoniale del privato in una dimensione più generale: ciò che il legislatore intende impedire è il malcostume commerciale pericoloso per la massa dei consumatori.

Il fatto che la norma sia costruita su un singolo rapporto patrimoniale intercorrente tra due soggetti determinati, non esclude la tutela dell'economia pubblica. Come si riconosce pacificamente in dottrina e giurisprudenza, il danno patrimoniale del singolo acquirente all'interno della fattispecie non svolge alcuna funzione. Anzi, l'acquirente potrà, addirittura, ricevere un vantaggio, se gli è consegnata una cosa di valore superiore a quella dovuta: «realizzato il tipo legale in tutti i suoi estremi, la disonestà commerciale sarà chiaramente documentata; e non sarà certo il bilancio patrimoniale della vicenda delittuosa, chiusasi magari in attivo per l'acquirente, a cancellarla o anche solo a scalfirla».

Insomma, al legislatore del '30, in linea con le sue concezioni politico- economiche, non interessava tutelare il patrimonio di gruppi di persone, quanto piuttosto impedire il turbamento che può derivarne al sistema economico nazionale. Si spiega, così, come sia del tutto assente, nella struttura del fatto tipico, ogni riferimento a comportamenti di tipo fraudolento del venditore e come non possa avere efficacia scriminante il consenso del compratore ad accettare cosa diversa da quella pattuita, data appunto l'indisponibilità degli interessi oggetto di tutela.

Il delitto di frode in commercio ha natura *sussidiaria*, come dimostra chiaramente l'inciso «qualora il fatto non costituisca un più grave delitto».

Soggetto attivo può essere chiunque, purché realizzi il fatto tipico «nell'esercizio di una attività commerciale, ovvero in uno spaccio aperto al pubblico». Con questa formula, il legislatore ha fatto riferimento all'esercizio di fatto di una attività commerciale ed ha, di conseguenza, incluso - a differenza del codice precedente - tra i

possibili autori del reato anche tutti i soggetti, diversi dall'imprenditore, che lo sostituiscono nella attività (quali familiari, dipendenti, commessi, rappresentanti ecc.).

Per «spaccio aperto al pubblico», deve intendersi qualsiasi luogo destinato abitualmente e funzionalmente al commercio delle merci. Secondo la giurisprudenza, commette il delitto di frode in commercio anche il singolo produttore (es. agricoltore) che occasionalmente venda i suoi prodotti al pubblico direttamente ed al di fuori di uno spaccio (si pensi, ad esempio, all'agricoltore che la domenica vende i suoi frutti lungo la strada).

Ma la tesi non è condivisibile, perché la condotta viola gli interessi tutelati dall'art. 515 c.p. esclusivamente se lo scambio avviene con le caratteristiche tipizzate dalla norma, e cioè nel luogo espressamente destinato al commercio.

La condotta incriminata consiste nel consegnare all'acquirente una cosa mobile per un'altra, ovvero una cosa mobile, per origine, provenienza, qualità o quantità, diversa da quella dichiarata o pattuita. La frode in commercio presuppone, dunque, l'esistenza di un «contratto»: avendo la legge fatto riferimento all'*acquirente* e non più – come nel codice Zanardelli - al compratore, può trattarsi di un qualsiasi contratto (permuta, leasing, ecc.) che produce l'obbligo di consegna di una cosa mobile e non soltanto della compravendita, la quale resta, comunque, la forma negoziale nel cui ambito più frequentemente si inserisce l'illecito.

La «consegna» si verifica non solo quando l'acquirente riceva materialmente la merce, ma anche quando venga accettato un documento equipollente (lettera di vettura, polizza di carico, ecc.).

Oggetto della consegna è una «cosa mobile». Questo termine va qui inteso in maniera restrittiva perché non possono rientrarvi i diritti su beni immateriali, le prestazioni personali e quelle meccaniche. Tuttavia, se l'apparecchio meccanico consegna delle cose (distribuzione di sigarette, di bibite, di alimenti ecc.), ricorre l'elemento oggettivo del reato in esame.

La cosa consegnata deve essere *diversa* da quella dichiarata o pattuita: questa diversità, nella quale si manifesta l'essenza stessa del delitto di frode in commercio, va individuata appunto in relazione al contenuto della «dichiarazione» ovvero della «pattuizione». Tale distinzione, secondo una parte della dottrina, sarebbe pleonastica perché, essendo necessaria l'esistenza di un contratto per la configurazione del delitto, la dichiarazione non sarebbe altro che un momento dell'iter contrattuale. Ma proprio essa implica che si dia autonomo rilievo già alla fase della stipulazione, qualora la frode si concretizzi in questo momento: risponderà, pertanto, di frode in commercio chiunque consegna una cosa diversa da quella dichiarata nella fase delle trattative o dell'offerta. La diversità deve concernere l'origine, la provenienza, la qualità ovvero la quantità.

La diversità per «origine» riguarda il luogo geografico di produzione di cose che, nella mente dei consumatori, ricevono un particolare apprezzamento proprio per essere prodotte in una determinata zona o regione.

Non importa che la bontà della cosa abbia reale fondamento. Se nella concezione del mercato una data indicazione geografica viene a influenzare il giudizio dei consumatori, ciò è sufficiente per realizzare una frode in danno dell'acquirente. Peraltro, nella vita commerciale può accadere che un segno geografico, un marchio si volgarizzi,

finendo per contrassegnare non più l'origine di un prodotto, ma l'indicazione di un genere.

Secondo l'unanime orientamento della giurisprudenza, la «volgarizzazione» del marchio non rileva ai fini della frode in commercio, perché essa non potrebbe attuarsi contro la volontà del titolare del diritto e la sua costante e vigile difesa del prodotto.

Si tratta, però, di posizione inaccettabile nel suo assoluto rigorismo: a seguito della volgarizzazione, infatti, l'indicazione di origine significa «tutt'altra cosa e cioè o il nome generico di un prodotto, ovvero l'indice di una sua qualità». Insomma, il significato comune che si attribuisce ad una certa denominazione dovrebbe quanto meno implicare che con quella richiesta si sia voluto fare riferimento al genere o alla qualità della cosa.

La diversità per «provenienza» concerne essenzialmente due ipotesi.

La prima consiste nel contraddistinguere, con una indicazione originaria, un prodotto diverso da quello originario (c.d. *délit de remplissage*), come nel caso del produttore di vino che lo versi nelle bottiglie autentiche di un altro vino di denominazione controllata (ad es. Barolo). La seconda ipotesi consiste nell'utilizzare, nella confezione di un prodotto, l'attività di una azienda diversa da quella che lo contraddistingue. Qualora si tratti solo di «parti» provenienti da altre aziende, la «diversità» potrà affermarsi esclusivamente se si è in presenza di elementi essenziali.

La diversità per «qualità» si ha quando si consegna una cosa dello stesso genere o della stessa specie di quella dichiarata o pattuita, ma inferiore per prezzo o utilizzabilità, a causa di una differente composizione o di una variazione di gusto.

La diversità per «quantità» riguarda il peso, la misura od anche il numero.

In relazione a questo tipo di frode, occorre fare riferimento alla legge 5 agosto 1981, n. 441, che ha disciplinato in maniera rigorosa l'uso dei contenitori, involucri, ecc. durante le operazioni di peso delle merci.

La diversità può concernere anche l'«essenza» del bene, il che avviene nella consegna di *una cosa per un'altra*; questa ipotesi ricorre quando la cosa consegnata è differente per genere o per specie da quella pattuita o dichiarata.

Nessuna funzione svolge, ai fini della configurabilità della fattispecie in esame, l'atteggiamento psicologico dell'acquirente. La giurisprudenza è, al riguardo, atte stata sulle seguenti posizioni.

Innanzitutto, non è riconosciuta efficacia al consenso dell'acquirente a ricevere una cosa diversa, trattandosi di beni non disponibili. C'è stato, per vero, in dottrina il tentativo di far operare il consenso non già come esimente, bensì come elemento di carattere negativo che gioca sul piano della fattispecie, escludendo la tipicità del fatto: ma la tesi non ha trovato accoglimento in sede applicativa.

In secondo luogo, nessun valore viene attribuito alla «preventiva» consapevolezza della diversità della cosa. Parimenti irrilevante è, infine, considerata la facile riconoscibilità della difformità della cosa.

Il delitto di cui all'art. 516 c.p., invece, disciplina il caso di vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine: *“Chiunque pone in vendita o mette altrimenti in commercio come genuine sostanze alimentari non genuine è punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a lire due milioni”*.

Anche questa fattispecie di reato è posta a tutela di un interesse sopraindividuale quale la buona fede negli scambi commerciali, la cui violazione si risolve presuntivamente in un pregiudizio per l'ordine economico. Il delitto presenta una struttura simile a quella dei reati già esaminati, previsti dagli artt. 443 e 444 c.p.: ma da essi differisce perché non si richiede che le sostanze siano pericolose per la salute pubblica.

Soggetto attivo del delitto può essere chiunque, posseda o no la qualità di commerciante.

La condotta tipica consiste nel porre in vendita o nel mettere altrimenti in circolazione sostanze alimentari non genuine.

«Porre in vendita» significa offrire una determinata sostanza a titolo oneroso. «Mettere in circolazione» comprende, invece, qualsiasi forma di messa in contatto della merce con il pubblico, anche a titolo gratuito.

Oggetto dell'azione sono le sostanze alimentari «non genuine». La «genuinità» è, come si sa, la prima qualità, la caratteristica fondamentale dei prodotti alimentari e può essere intesa in senso naturale e formale.

La genuinità *naturale* (detta anche materiale o fisico-chimica) indica la condizione di una sostanza che non abbia subito processi di alterazione della sua normale composizione biochimica. Ma si considerano pure genuine quelle sostanze che, pur avendo subito delle modificazioni nutrizionali, mantengono inalterata la loro essenza. Si può dire, dunque, che una sostanza è naturalmente genuina se presenta una composizione perfettamente corrispondente a quella consueta in natura, ovvero non artificiosamente modificata dall'opera dell'uomo.

La concezione *formale* della genuinità (c.d. genuinità legale) riflette, invece, la conformità della composizione di un prodotto ai requisiti formalizzati in un'apposita normativa resa necessaria dalla incessante evoluzione delle tecniche di preparazione e di conservazione degli alimenti.

Tale evoluzione, se ha consentito una forte espansione dei consumi di massa, ha parimenti richiesto un intervento del legislatore, inteso a prescrivere i requisiti che un prodotto necessariamente deve possedere.

Le due predette concezioni convivono nell'esperienza applicativa: si fa ricorso alla prima, quando manca una regolamentazione normativa dei requisiti *standard* di un prodotto. Problemi, comunque, sorgono quando rispetto ad una stessa sostanza alimentare si può fare ricorso ad entrambe le nozioni di genuinità. Sostenere che l'alimento sia in contrasto con lo stato di genuinità postulato dall'art. 516 c.p., significherebbe proporre un'opzione interpretativa che in realtà contrasta con le reali intenzioni del legislatore penale. Sembra allora più corretto fare operare la concezione formale della genuinità solo in funzione integratrice di quella naturale.

Per integrare la fattispecie obiettiva, occorre, ancora, che la cosa non genuina sia presentata «come genuina». Ai fini della simulazione, invero, non si richiedono particolari accorgimenti, ma è sufficiente la messa in commercio con l'indicazione implicita o esplicita di genuinità. Il dolo è generico: richiede la consapevolezza della non genuinità della cosa e la volontà di presentarla come genuina. Il delitto si consuma nel momento e nel luogo della messa in vendita o in commercio della sostanza non genuina. Infine, tra i delitti di questo capo del codice penale, si può ricordare quello di cui all'art. 517 c.p.,

a tenore del quale: “*Chiunque pone in vendita o mette altrimenti in circolazione opere dell’ingegno o prodotti industriali, con nomi, marchi o segni distintivi nazionali o esteri, atti a indurre in inganno il compratore sull’origine, provenienza o qualità dell’opera o del prodotto, è punito, se il fatto non è preveduto come reato da altra disposizione di legge, con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a lire due milioni*”.

Bene tutelato è la buona fede e correttezza commerciale, la cui violazione è considerata pericolosa per gli interessi della gran massa dei consumatori.

La dottrina più recente, nel tentativo di specificare questa generica ed indistinta oggettività giuridica, ha messo in evidenza come, accanto all’interesse dei consumatori a non essere ingannati nelle loro decisioni (interesse tipicamente minacciato nelle ipotesi di accordo tra i produttori), sia individuabile un altro interesse con riferimento a tutte le ipotesi in cui l’inganno verta sull’origine o sulla provenienza aziendale dei prodotti: interesse identificabile nell’esigenza che non venga turbato il normale meccanismo con il quale i consumatori effettuano le loro scelte, ovvero nell’aspettativa del produttore a che non vengano compromesse la stima e la considerazione di cui gode il proprio prodotto e la conseguente diffusione.

L’incriminazione ha carattere *sussidiario* perché è punita solo «se il fatto non è preveduto come reato da altra disposizione di legge».

Soggetto attivo può essere «chiunque»: non è necessario il possesso della qualità di commerciante.

La condotta incriminata consiste nel porre in vendita o nel mettere altrimenti in circolazione opere dell’ingegno o prodotti industriali con le modalità di cui si dirà a breve.

La messa in vendita o in circolazione dei prodotti deve avvenire con nomi, marchi o segni distintivi nazionali o esteri, atti ad indurre in inganno il compratore sull'origine, provenienza o qualità dell'opera o del prodotto. Non occorre che i marchi siano depositati, perché l'art. 517 c.p., a differenza dell'art. 474 c.p., non prescrive la previa osservanza delle norme

sulla proprietà industriale. Il marchio può essere, altresì, di gruppo: qui, si è di fronte all'uso di uno stesso marchio ad opera di più aziende formalmente distinte, ma sostanzialmente ed economicamente legate ad una capogruppo o controllate da una «*holding*». Il marchio, in questa ipotesi, sta ad indicare la provenienza dei prodotti da tutte le imprese collegate.

I «nomi» sono denominazioni che caratterizzano il prodotto all'interno di uno stesso genere.

I predetti contrassegni nazionali o stranieri, devono essere *idonei ad ingannare il compratore*: questa attitudine va valutata in rapporto alle abitudini del consumatore medio nell'operare gli acquisti.

11.4.3. Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, malversazione.

La crescente diffusione, anche nel nostro paese, del grave fenomeno della captazione abusiva di finanziamenti e di altre erogazioni pubbliche ha di recente indotto il nostro legislatore ad introdurre l'art. 640-bis c.p. (Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche): la nuova disposizione stabilisce che «la pena è della reclusione da uno a sei anni e si procede di ufficio se il fatto di cui all'art. 640 c.p. (truffa) riguarda contributi, finanziamenti, mutui

agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominati, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee».

In materia di frodi nelle sovvenzioni va segnalato il precedente normativo costituito dal reato di «indebito conseguimento di contributi o analoghe erogazioni da parte del fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia», sanzionato con la reclusione da sei mesi a tre anni (art. 2 1. 23 dicembre 1986, n. 898). Tale fattispecie, caratterizzata da un trattamento punitivo inspiegabilmente più mite, è stata considerata dalla giurisprudenza figura speciale rispetto alla truffa: il problema che oggi sorge è di stabilire se essa debba ritenersi abrogata in seguito all'emanazione dell'art. 640 bis, che prevede un trattamento ben più rigoroso e che ha una sfera di applicabilità potenzialmente estensibile, anche, ai fatti rientranti nell'art. 2 1. n. 898/86. A ben vedere, mentre la tesi dell'avvenuta abrogazione sembra la più ragionevole sulla base di valutazioni sostanziali, qualche dubbio può residuare se si considera che la struttura del fatto di cui all'art. 2 citato poggia su una condotta tipica - «esposizione di dati o notizie false» - diversa dagli «artifici o raggiri» in senso stretto: la fattispecie *ex art. 2 1. n. 898/86* potrebbe, perciò, continuare ad essere applicata con specifico riferimento alle frodi riguardanti il settore agricolo.

Quanto all'elemento oggettivo, la fattispecie è costituita dagli stessi requisiti della truffa, fatta salva la specificità inerente all'oggetto della frode: «*contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo*».

Si tratta di una formulazione abbastanza casistica, per un verso lata e generica e, per altro verso, non esente da riserve sotto il profilo della

tassatività, specie nell'ultima parte dove si fa riferimento ad «altre erogazioni dello stesso tipo»: in assenza di criteri univoci legislativamente prefissati, l'identificazione di tutte le forme di erogazione rientranti nell'art. 640-bis c.p. è, infatti, affidata alla discrezionalità interpretativa del giudice.

In effetti, stante la genericità del concetto di «contributi», sorge l'interrogativo se esso ricomprenda soltanto le contribuzioni pubbliche finalizzate al sostegno dell'attività economica ovvero anche quelle destinate a favorire le attività socio-culturali. Ove si opti per una ricostruzione in chiave economicistica del concetto in esame, forse più conforme all'intenzione del legislatore storico, la frode in materia di sovvenzioni a scopi culturali e sociali rimane riconducibile alla figura della truffa aggravata ai danni dello Stato. Ma una simile conclusione può sotto altro profilo apparire poco compatibile col rispetto del principio di eguaglianza, tenuto conto della diversità di trattamento sanzionatorio rispettivamente previsto dall'art. 640 e dall'art. 640 bis c.p.

In conclusione, è da osservare che l'introduzione di questa fattispecie aggravata, soltanto in apparenza rispecchia le direttrici di politica criminale tracciate in proposito dalla dottrina maggioritaria. Agli auspici di quest'ultima corrisponde, infatti, una fattispecie di frode nelle sovvenzioni non solo concepita come reato autonomo, ma anche strutturata in modo tale da anticipare la soglia della consumazione ben al di qua dell'effettivo ottenimento indebito delle pubbliche sovvenzioni.

Diversamente dal delitto di cui all'art. 316 bis c.p. a tenore del quale: *Chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o delle comunità europee,*

contributi sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette finalità, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni.

Anche questa nuova fattispecie incriminatrice tende a soddisfare una esigenza politico-criminale negli ultimi tempi sempre più avvertita: l'esigenza cioè di fronteggiare, mediante strumenti di controllo penale più incisivi di quelli già esistenti nell'ordinamento, il grave e crescente fenomeno delle frodi nei finanziamenti pubblici. Ed invero, il ricorso alla tradizionale figura della *truffa*, quale fattispecie di portata potenzialmente generale, appariva problematico nei casi in cui la captazione illecita di finanziamenti non fosse accompagnata da veri e propri artifici o raggiri, ovvero ne risultasse difficile la prova in sede processuale.

L'interesse protetto dalla fattispecie attiene, più che alla pubblica amministrazione, all'economia pubblica; più precisamente, oggetto di tutela è la corretta gestione delle risorse pubbliche destinate a fini di incentivazione economica.

Soggetto attivo del reato è un privato estraneo alla pubblica amministrazione: trattandosi di un soggetto privo di ruoli pubblicistici, appare discutibile la collocazione della malversazione ai danni dello Stato tra i delitti dei «pubblici ufficiali» contro la pubblica amministrazione.

Si può, nondimeno, continuare a sostenere che si tratti di un «reato proprio»: ciò nel senso che il soggetto attivo non può essere un qualsiasi privato, ma soltanto il soggetto beneficiario del finanziamento.

La condotta incriminata ha natura omissiva: essa consiste nel fatto che, dal denunciare dati o notizie falsi, si consegue, indebitamente, per sé o per altri, aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale del fondo europeo agricolo di orientamento e garanzie».

Anche la mera inutilizzazione (non accompagnata da utilizzazione a fini diversi) delle erogazioni pubbliche può integrare il reato, perché così induce a concludere la lettera della norma incriminatrice. Ciò non toglie, tuttavia, che nel caso di condotta omissiva pura (cioè, di mancato impiego delle risorse non accompagnato da una loro distrazione ad altri i fini), occorre accertare con attenzione se la mancata destinazione delle risorse ai fini prestabiliti, non sia dovuta a fattori oggettivi, o comunque a cause non imputabili all'agente: ciò perché bisogna evitare il rischio di trasformare l'art. 316 bis c.p. in una norma che introduce un vero e proprio obbligo penalmente sanzionato di realizzare comunque e ad ogni costo le attività o le opere in vista delle quali il finanziamento pubblico è stato concesso.

Un obbligo siffatto sarebbe, invero, difficilmente compatibile con i principi dello Stato democratico di diritto.

Le nozioni di «contributo» o «finanziamento» pubblico sono, ovviamente, da ricavare dalla legislazione in tema di pubblici incentivi e dalla corrispondente elaborazione amministrativistica.

Secondo la testuale formulazione della norma incriminatrice, i contributi, le sovvenzioni ecc., devono essere «destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse»: si tratta di formula poco felice e ridondante, che sembra tuttavia per altro verso offrire il vantaggio di ricomprendere non solo le obbligazioni «immediatamente» dirette alla

realizzazione di opere di pubblico interesse, ma anche quelle che eventualmente le precedono, purché finalisticamente orientate al raggiungimento degli obiettivi finali.

Il dolo è generico: consiste nella volontaria distrazione della erogazione pubblica dalle finalità originarie a scopi incompatibili col soddisfacimento del pubblico interesse.

11.5. Legge n. 283 del 1962, “Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande”.

La L. 30 aprile 1962, n. 283 è la legge fondamentale in materia di sostanze alimentari.

Essa non concerne singole sostanze atte al consumo, ma gli alimenti in generale. In tale legge sono, infatti, contenute tutte le norme che disciplinano genericamente la produzione e la vendita degli alimenti.

L’art. 1 della legge n. 283 cit. concerne l’attività degli Organi di Vigilanza e le modalità di prelievo delle sostanze alimentari.

I prelievi possono essere eseguiti ovunque, sia presso il produttore, che presso il commerciante, negli scali e nei mezzi di trasporto.

Gli Organi di Vigilanza hanno il potere di procedere al sequestro delle merci, qualora ciò si rivelasse necessario.

Nel caso di prelievo di campioni viene redatto da parte degli Organi di Vigilanza un verbale di prelevamento contenente le indicazioni di cui all’art. 15.

Una copia di tale verbale sarà rilasciata a colui che ha subito il prelievo ed un’altra sarà inviata al produttore, se trattasi di confezioni originali. Per ogni prelevamento dovranno farsi più campioni, uno per

l'eventuale revisione di analisi, uno a disposizione del Magistrato inquirente, uno per il venditore ed uno per l'eventuale ritiro da parte del produttore della merce prelevata.

I campioni così prelevati dovranno essere consegnati al laboratorio competente per le analisi.

Nel caso in cui si riscontrino una qualche irregolarità, dovrà essere data comunicazione dell'esito delle analisi al produttore ed al venditore affinché, nel termine di 15 giorni, possano richiedere la revisione di analisi. Nel caso che la revisione venga richiesta, essa sarà eseguita su uno dei campioni prelevati.

Nel caso che la revisione non sia richiesta o nel caso che l'analisi di revisione sia confermata, si procede a denuncia.

Viceversa, ove l'analisi non sia confermata non dovrebbe procedersi a denuncia.

Tuttavia, spesso, la denuncia viene, comunque, inoltrata, anche se, in tal caso, la Magistratura non è vincolata dall'esito dell'analisi di revisione.

Costituisce reato il rifiuto dei detentori di fornire gratuitamente i campioni agli Organi di Vigilanza (art. 4).

L'art. 5 regola il modo di essere degli alimenti ed è la norma cardine della citata legge sugli alimenti.

Nella prima parte del citato articolo, vengono configurate le azioni che sono vietate in relazione ai vizi degli alimenti, ossia:

- l'impiego delle sostanze alimentari, comportanti i difetti elencati, quali ingredienti nella preparazione di alimenti o bevande. Tale ipotesi concerne il solo produttore;
- il vendere. Tale azione concerne sia il produttore che i commercianti, dettaglianti o grossisti;

- la detenzione per la vendita. Anche tale ipotesi concerne sia il produttore che il commerciante. La detenzione deve essere finalizzata alla vendita, sicché la mera detenzione di sostanze alimentari irregolari non costituisce ancora reato. È demandato, quindi, al prudente apprezzamento del Giudice, discernere se una sostanza sia detenuta per la vendita o sia detenuta per altri scopi (restituzione al produttore, distruzione, ecc.);
- il somministrare come mercede ai propri dipendenti;
- il distribuire per il consumo. È espressione omnicomprensiva che concerne qualunque tipo di contratto volto a conseguire l'effetto della distribuzione delle sostanze alimentari.

La legge indica anche i possibili *vizi delle sostanze alimentari* alle lettere

da *a)* ad *h)* dell'*art. 9 cit.*

La lettera *a)* è una disposizione diretta alla tutela della lealtà commerciale.

Non descrive una condotta che di per sé possa costituire pericolo per la salute dell'uomo, ma obbliga a tenere determinati comportamenti nella fabbricazione e vendita di sostanze alimentari, che tutelano, dal punto di vista della lealtà commerciale, il consumatore.

Ed infatti essa dispone che: “Non si può depauperare dei propri elementi nutritivi una sostanza”, né “si possono mescolare le sostanze alimentari con altre di qualità inferiore o, comunque, trattarle in modo da variarne la composizione naturale”.

Esempio dell'ipotesi qui descritta potrebbe essere l'annacquamento del vino, dovendosi considerare l'acqua di qualità inferiore a detta sostanza.

Naturalmente, la lettera a) poi conclude “salvo quanto disposto da leggi e regolamenti speciali”, rinviando in tal modo alla disciplina di settore. La lettera b) individua, invece, tutti i difetti che un alimento acquisisce in conseguenza di una *cattiva conservazione*. Questa norma è evidentemente posta a tutela della pubblica salute, poiché la cattiva conservazione può produrre danni considerevoli.

La cattiva conservazione può essere:

- originaria;
- sopravvenuta.

È originaria, se fin dal momento della produzione la sostanza era in attivo stato di conservazione. Si immagini, per esempio, il produttore di olio in bottiglia che impieghi contenitori insudiciati. Il produttore sarà responsabile dell'eventuale reato che ne deriva.

Oppure, come si diceva, può essere sopravvenuta. Si immagini una bottiglia di olio perfetta alla produzione, ma esposta al sole in una vetrina.

È inevitabile che l'olio irrancidisca ed una grave rancidità può provocare disturbi alla salute dell'uomo. In tal caso, la cattiva conservazione è sopravvenuta e, pertanto, sarà chiamato a rispondere della violazione il commerciante.

La lettera c) stabilisce che le sostanze alimentari non debbono avere *cariche microbiche* superiori ai limiti stabiliti dalla ordinanza ministeriale.

Si tratta di una “norma in bianco” perché si delega il Ministro a stabilire con ordinanza i limiti delle cariche microbiche.

Tali limiti sono oggi fissati nelle ordinanze 11 ottobre 1978 e 13 dicembre 1978.

Tali ordinanze riguardano un limitatissimo numero di alimenti.

Per tutti gli altri alimenti non compresi in tali ordinanze, la lettera c) non trova applicazione.

La lettera d) prevede diversi ipotesi qui di seguito sintetizzate:

- Sostanze alimentari “insudiciate”: la norma evidentemente è dettata a scopi igienici per evitare la contaminazione che potrebbe verificarsi a seguito dell’insudiciamento e, quindi, è diretta alla tutela della pubblica salute.

- Sostanze “invase da parassiti”: anche qui, valgono le osservazioni prima fatte di natura igienica. Va aggiunto che, in questo caso, si ha una connotazione di pericolosità maggiore; infatti, alcuni parassiti hanno una “corazza” di sostanza cheratinosa con margini taglienti, i quali possono danneggiare l’apparato intestinale. La norma, quindi, è posta a tutela della pubblica salute.

- Sostanze alimentari “sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un *preesistente stato di alterazione*”: dalla dizione appare manifesto che la sostanza considerata è in stato di alterazione, ma questo stato non è visibile *ictu oculi* a causa di particolari lavorazioni o trattamenti. Infatti, mascherare una cosa non significa annullarla ma significa che la cosa esiste ma non la si fa apparire come realmente è.

La norma è posta sia a tutela della pubblica salute, sia a tutela della lealtà commerciale, posto che “mascherare” le cose non è certo consono alla lealtà, e d’altra parte le alterazioni, anche se mascherate, possono causare danni alla salute.

La lettera g) vieta l’aggiunta nelle sostanze alimentari “di *additivi chimici* di qualsiasi natura *non autorizzati* con decreto del Ministro della Sanità, o, nel caso che siano stati autorizzati, senza l’osservanza delle norme prescritte per il loro impiego”.

La norma è diretta a tutela della pubblica salute, giacché gli additivi in genere possono anche essere pericolosi.

Quelli consentiti sono regolamentati dal D.M. 27 febbraio 1996 n. 209 e successive modifiche, che stabilisce un elenco positivo degli additivi. Le modifiche sono frequentissime e, da ultimo, gli additivi sono stati divisi in gruppi denominati secondo le finalità cui l'additivo è destinato: così, vi sono gli additivi conservativi, quelli destinati ad altri usi, ma aventi un effetto conservativo secondario, ecc.

Vengono, poi, prescritti i requisiti di purezza degli additivi ed i casi e le dosi di impiego.

La lettera *h*) parla di sostanze alimentari “che contengono residui di prodotti usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo”.

La disposizione è ancora una volta a tutela della pubblica salute, ed è di estrema attualità, giacché l'uso indiscriminato che qualche volta viene fatto di pesticidi ha creato forme di inquinamento ubiquitarie. Anche questa è una “legge in bianco”.

Infatti la legge non descrive le sostanze di cui è vietato in tutto o in parte l'uso, ma delega tale compito al Ministro per la Sanità, che riempie la “norma in bianco” con proprie ordinanze. Non solo indica quali prodotti possono essere impiegati, ma indica altresì i limiti di tolleranza e l'intervallo minimo che deve intercorrere tra l'ultimo trattamento praticato alle piante e la raccolta, e per quanto concerne le sostanze alimentari immagazzinate, tra l'ultimo trattamento e l'immissione al consumo.

Le prime ordinanze in attuazione della disposizione di legge sono quelle del 31 marzo 1973, concernente i limiti di impiego del DDT ed il divieto di impiego in agricoltura di presidi sanitari contenenti

miscele di meta e paracresolo; seguono poi svariati altri decreti regolanti i limiti di tolleranza o prescriventi divieti di determinate sostanze.

Le pene per tale reato sono quelle previste dal successivo art. 6 e, cioè, l'arresto fino ad un anno o l'ammenda da €309 a €30.987. Per la violazione delle disposizioni di cui alle lettere d) e h) dell'art. 5 si applica la pena dell'arresto da 3 mesi ad un anno o dell'ammenda da € 2.582 a €46.481.

Per i contravventori delle disposizioni di cui all'art. 5, nei casi di frode tossica o, comunque, dannosa alla salute, non sono applicabili i benefici di legge della sospensione condizionale delle pena e della non menzione della condanna nel certificato penale, previsti dagli artt. 163 e 175 c.p.

In tal caso deve essere disposta la pubblicazione della sentenza.

La tutela del consumatore si estende ovviamente anche ai prodotti alimentari importati in Italia: l'art. 12 vieta l'introduzione nel territorio della Repubblica di qualsiasi sostanza alimentare che non risponda ai requisiti della legge. Le pene sono le medesime stabilite per la violazione dell'art. 5. L'art. 12 bis stabilisce poi, che: "Nel pronunciare condanna per taluno dei reati previsti dagli articoli 5, 6 e 12, il giudice, se il fatto è di particolare gravità e da esso è derivato pericolo per la salute, può disporre la chiusura definitiva dello stabilimento o dell'esercizio e la revoca della licenza, dell'autorizzazione o dell'analogo provvedimento amministrativo che consente l'esercizio dell'attività.

Le medesime pene accessorie possono essere applicate se il fatto è commesso da persona già condannata, con sentenza irrevocabile, per

reato commesso con violazione delle norme in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande.

Le pene accessorie previste dal presente articolo si applicano anche quando i fatti previsti dagli articoli 5, 6 e 12 costituiscono un più grave reato ai sensi di altre disposizioni di legge.”

L’art. 13, infine, dispone che: “È vietato offrire in vendita o propagandare a mezzo della stampa od in qualsiasi altro modo, sostanze alimentari, adottando denominazioni o nomi impropri, frasi pubblicitarie, marchi o attestati di qualità o genuinità da chiunque rilasciati, nonché disegni illustrativi tali da sorprendere la buona fede o da indurre in errore gli acquirenti circa la natura, sostanza, qualità o le proprietà nutritive delle sostanze alimentari stesse o vantando particolari azioni medicamentose.

I contravventori sono puniti con la sanzione amministrativa da €309 a €7.746.

Alla stessa pena sono soggetti coloro che verbalmente, per iscritto, a mezzo della stampa ed in qualsiasi modo, offrono in vendita sostanze di qualsiasi natura atte ad adulterare e contraffare alimenti e bevande.

BIBLOGRAFIA

- ALBISINNI, *Rintracciabilità di filiera nelle produzioni animali per la sicurezza alimentare*, in *Accademia dei Georgofili*, dicembre 2004;
- BORGHI, *Tracciabilità e precauzione: nuove e vecchie regole per i produttori mediterranei nel mercato globale*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2004;
- CALCAGNI, *Rintracciabilità delle carni bovine: garanzia per il benessere dei consumatori*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2000;
- COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2004;
- COSTATO, *Il Regolamento 178/2002 e la protezione dei consumatori di alimenti*, in *Nuovo dir. agr.*, n.1, 2002;
- DE BERNARDI, *La disciplina sanzionatoria italiana in materia alimentare*, in *Riv. Trim. dir. pen.ec.*, 1994;
- DI MARTINO, *Rintracciabilità obbligatoria e rintracciabilità volontaria nel settore alimentare*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2005, p.141;
- DI MARTINO, *La tutela dei consumatori: sulla qualità e sicurezza dei prodotti anche alimentari*, in *Scritti giuridici in memoria di G.Cattaneo*, Milano 2002; GIUSSANI, *La tutela degli interessi collettivi nella nuova disciplina dei diritti dei Consumatori*, in *Danno e responsabilità*, 1988;
- FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale, Parte speciale, I*, 1997;

MARINI, Relazione sulla rintracciabilità di filiera, in *Atti del Convegno organizzato dall'Accademia dei Georgofili*, 2000;

NICOLINI, Il prodotto alimentare: sicurezza e tutela del consumatore, Verona;

PADOVANI, *L'avvenire della legislazione sulle frodi alimentari*, in *Atti del Convegno in memoria di Corazza*, Mantova, 1997;

PERI- DI MARTINO, *La rintracciabilità di filiera: aspetti tecnici e giuridici* , in *Alimenta, Commentario tecnico giuridico della produzione agro alimentare*, 2004;

SABELICO, *Note pratiche di legislazione vitivinicola*, Milano, 2001;

TORTORETO, *Aspetti giuridici della rintracciabilità di filiera*, in *Nuovo dir. agr.*, 2001.