



Le guide *di*

ADIRCON

Associazione Nazionale per la Difesa
l'informazione e la Responsabilizzazione
dei Consumatori e Utenti

Titolo

**PROGETTO SU
FRODI ALIMENTARI**



Associazione Nazionale per la Difesa
l'informazione e la Responsabilizzazione
dei Consumatori e Utenti

**PROGETTO DI SVILUPPO PER LA TUTELA DEL CONSUMATORE CONTRO
LE FRODI NEL SISTEMA AGROALIMENTARE E LA TUTELA DEI PRODOTTI
AGROALIMENTARI MADE IN ITALY**

Presentazione e materiale informativo

Convegno "Cultura contadina: dalla tradizione all'innovazione"

Grand Hotel Salerno - Lungomare Clemente Tafuri, 1 Salerno

Sommario

PROGETTO DI SVILUPPO PER LA TUTELA DEL CONSUMATORE CONTRO LE FRODI NEL SISTEMA AGROALIMENTARE E LA TUTELA DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI MADE IN ITALY	1
Bozza di discussione n. 1.....	3
FRODI AGROALIMENTARI: RUOLO DELLE ISTITUZIONI A DIFESA DEL CONSUMATORE	3
Bozza di discussione n. 2.....	6
RICONOSCIMENTO DEI DIRITTI DEL CONSUMATORE NELL'ORDINAMENTO EUROPEO E DIVERSA PROSPETTIVA DI TUTELA DA PARTE DEL CODICE PENALE	6

FRODI AGROALIMENTARI: RUOLO DELLE ISTITUZIONI A DIFESA DEL CONSUMATORE

Le frodi agroalimentari rappresentano a livello mondiale un “tarlo” in grado di erodere ogni anno tra il 2 ed il 15% del valore dell’intera produzione del comparto. Considerando i frequenti richiami, i rischi per il consumatore, la reputazione aziendale e tutto quanto ne consegue, il valore mondiale della frode alimentare pesa sulle imprese per circa 1,7 trilioni di dollari. L’agire fraudolento, nel suo multiforme intento strategico, permea la dimensione della qualità intrinseca delle produzioni e manipola il sapere aggirando la percezione soggettiva del consumatore. Attraverso l’inganno e la reticenza, ovvero l’agire motivato dalla prospettiva di un guadagno economico e finanziario, si concretizzano ogni giorno nel mondo perdite economiche a carico delle imprese e degli utilizzatori finali ma vengono altresì elusi i valori intangibili che rappresentano per il consumatore un irrinunciabile plus qualitativo (es. sicurezza alimentare, salvaguardia dell’ambiente, valorizzazione territoriale, etica delle produzioni, ecc.).

Attualmente le strategie competitive dei produttori, basate sui prezzi o sulla differenziazione di prodotto con marchi di qualità garantita, vengono indebolite da falsificazioni di fatti materiali ed immateriali derivanti dalla moltitudine di caratteristiche e attributi che un bene possiede.

Una efficace tutela del diritto ad una alimentazione sana, sicura e sufficiente costituisce un urgente bisogno imposto anche dalla crescita della popolazione mondiale, che aumenterà a 9,1 miliardi nel 2050, un terzo in più di bocche da sfamare rispetto ad oggi, e quindi una sempre maggiore pressione sulle risorse disponibili, affiancata frequentemente da illecite pratiche, in tutta la filiera: produzione, trasformazione, commercio. Recenti fenomeni socio-politici apparentemente non collegati tra loro che hanno impattato negativamente sulla sicurezza alimentare hanno imposto una riflessione generale sull’ampio concetto della alimentazione e dei diritti collegati ad essa. Sul piano dei controlli l’approccio Hindsight is 20-20, basato sui casi di frode maggiormente significativi che si sono verificati (latte alla melamina, alimenti contaminati da salmonella, carne di cavallo, ecc.) e quelli che quotidianamente si verificano in Europa e nel mondo, consente di implementare dei modelli di rischio delle frodi sui prodotti primari (prodotti sui quali è avvenuta un’adulterazione economicamente motivata) e sui prodotti ottenuti o contaminati dai primi, e di attuare delle misure di controllo preventivo. Tuttavia l’evoluzione tecnologica e culturale porta ad una sostanziale e continua modifica delle direttrici della percezione di qualità che sono oggi

incentrate non solo sulle caratteristiche intrinseche di un bene, ma anche sulla loro attualità rispetto alla ricerca di varietà, alla sua praticità d'uso, al rispetto del benessere degli animali, all'adesione a protocolli equo-solidali, alla pratica del biologico, al rispetto dell'ambiente.

La Carta di Milano fissa queste nuove necessità sancendo il diritto al cibo non solo come apporto quotidiano ma anche come elemento socio-culturale, religioso e etico e la consapevolezza che il cibo deve essere ottenuto nel rispetto dell'ambiente e del territorio. L'esigenza di enormi e crescenti masse di consumatori che richiedono di essere informati sulle caratteristiche dell'alimento che acquistano diventa quindi essenziale. Qui si aprono mondi nuovi che passano anche attraverso il concetto di cibo come elemento di integrazione culturale, in considerazione dei forti flussi migratori nel mondo occidentale.

Il campo di osservazione si sposta su tutta la catena alimentare: dalla produzione fino al consumo finale, comprendendo la trasformazione, il trasporto, la commercializzazione. In maniera sempre più organica; la stessa Commissione Europea ha riconosciuto che le norme di gestione dell'agroalimentare sono state per troppo tempo caratterizzate da frammentarietà, disorganicità ed a volte da incoerenza. La materia oggi si riferisce a temi quali: l'etichetta ed etichettatura, pubblicità, presentazione, materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti, tracciabilità degli alimenti e dei mangimi, benessere animale, ecc.

Il filo conduttore degli interventi regolatori più recenti è la volontà di ridurre l'asimmetria informativa, per consentire ai destinatari delle informazioni poste sugli alimenti scelte consapevoli, non condizionate da tecniche e strategie commerciali aggressive o con informazioni scorrette. Le distorsioni delle informazioni sono accentuate dalle distanze tra produttore e consumatore in una progressiva liberalizzazione dei mercati.

In Italia il controllo e la repressione delle frodi alimentari vanta un complesso sistema che coinvolge, con attività specifiche e coordinate tra loro, il Ministero delle Politiche Agricole Agroalimentari e Forestali (ICQRF, Carabinieri del NAC, Capitanerie di Porto), il Ministero della Sanità (Carabinieri del NAS, Dip. degli alimenti, nutrizione e sanità veterinaria, Istituto Superiore di Sanità), il Ministero dell'economia e delle Finanze (Guardia di Finanza, Agenzia delle Dogane), le Regioni, Province autonome e Comuni (Vigili Urbani, Arpa, ASL, Istituti Zooprofilattici Sperimentali).

L'ICQRF è l'organismo di controllo dell'agroalimentare dedicato alla prevenzione e repressione delle frodi nel commercio dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione per l'agricoltura. Vigila, inoltre, sulle produzioni di qualità registrata. A livello

europeo e mondiale, l'ICQRF è Autorità ex officio contrastando le contraffazioni al di fuori dei confini UE e svolge controlli sul WEB per la tutela delle produzioni di qualità italiane stringendo accordi con i principali players mondiali dell'e-commerce.

Tra le sue competenze internazionali l'ICQRF è Food Fraud Contact Point (FFCP) per l'Italia, insieme al Ministero della Salute e dal 2016 fa parte del Food Fraud Network (FFN) di assistenza amministrativa tra le Autorità europee di contatto per la cooperazione tra Stati Membri in caso di frodi.

L'Unione Europea vanta degli standard di sicurezza alimentare più alti al mondo essendo l'industria alimentare il più grande settore manifatturiero e datore di lavoro della sua economia. Per questo l'attenzione alla lotta alle frodi alimentari è tra le priorità della politica europea finalizzata a mantenere alta la fiducia dei consumatori, garantire il rispetto delle regole e della concorrenza leale.

La mancanza di una definizione armonizzata nell'ambito dell'Unione di "frode alimentare" non impedisce alla Commissione e agli Stati membri di intraprendere azioni coordinate. Tali azioni si basano su 4 criteri chiave per agire contro le frodi alimentari ovvero: la violazione di una norma dell'UE in materia di alimenti; l'intenzionalità di frode, l'ottenimento di vantaggio economico dal comportamento illecito; inganno dei consumatori.

Uno strumento chiave per garantire il flusso di informazioni e per consentire una rapida reazione quando i rischi per la salute pubblica sono rilevati nella catena alimentare è RASFF-il sistema di allerta rapida per alimenti e mangimi.

Creato nel 1979, il RASFF consente di condividere efficacemente le informazioni tra i suoi membri e fornisce un servizio round-the-clock per garantire che le notifiche urgenti vengono inviate, ricevute e rispondenti in modo collettivo ed efficiente. In questo modo, molti rischi per la sicurezza alimentare possono essere scongiurati prima che possano essere nocivi per i consumatori europei.

Dal 2015 l'Unione Europea ha istituito anche AAC System (Administrative Assistance Cooperation) al fine di garantire che le violazioni della legislazione comunitaria in materia di filiera agroalimentare aventi una dimensione transfrontaliera siano effettivamente perseguite non solo nello Stato Membro in cui la mancata osservanza viene individuata per la prima volta, ma anche nello Stato Membro di spedizione, ossia nello stato in cui la fonte della mancata osservanza risiede. Inoltre, il sistema garantisce che vi sia una rapida risoluzione delle questioni transfrontaliere, che siano adottate azioni efficaci e che il trattamento sia assicurato per gli operatori indipendentemente dalla loro origine.

Bozza di discussione n. 2

RICONOSCIMENTO DEI DIRITTI DEL CONSUMATORE NELL'ORDINAMENTO EUROPEO E DIVERSA PROSPETTIVA DI TUTELA DA PARTE DEL CODICE PENALE

Invero, già agli esordi del processo di integrazione europea si avvertiva che «non solo il contenuto precettivo di una disciplina, ma anche la sua intensità misurata dal rigore delle sanzioni che la presidiano, possa avere un'incidenza diretta sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato comune» (Pedrazzi, 2003).

Ma se il disegno di progressiva armonizzazione della disciplina di mercato e di concorrenza è avanzato con molto realismo, se bene non senza difficoltà, risulta trascurata la riflessione sull'accennata difficoltà di coordinare l'ampiezza e l'articolazione del mercato e la devianza provocata dalla concentrazione dei capitali e dalla convenienza degli investimenti per mezzo della tradizionale strumentazione messa a disposizione dal diritto penale di fonte statale. Il frutto dell'ideologia liberista viene messo a nudo dall'alterazione delle relazioni instaurate tra ordinamenti, nel senso che «non sono più gli Stati che garantiscono la concorrenza tra le imprese, ma sono le grandi imprese che mettono in concorrenza gli Stati, soprattutto gli Stati più deboli, andando ad investire dove massima è la possibilità di sfruttare il lavoro, di inquinare e devastare l'ambiente e di corrompere i governi» (Ferrajoli, 2013).

Il tentativo di ristabilire le regole del gioco (Rossi, 2006), ripristinando la necessaria corrispondenza tra la struttura degli ordinamenti giuridici e l'effettiva capacità di regolazione della vita economica in vista degli interessi generali, almeno con riguardo al moderno sistema agroalimentare, conferma la chiave di lettura unificante della generazione di funzioni di garanzia dei diritti e di repressione dei reati, in una cornice di derivazione europea.

Lo spunto può essere offerto dal progressivo riconoscimento del consumatore in quanto «portatore di diritti della persona che costituiscono un limite naturale all'attività dell'impresa» (Alpa, 2009) e

dalla contestuale ricerca dell'interesse le cui offese siano legislativamente previste quali costitutive di reato.

La sistematica interna del Titolo VIII, Libro II (“Dei delitti in particolare”) del Codice penale, al di là della distinzione, nominalisticamente intestata nella rubrica dei due primi capi “Delitti contro la economia pubblica” e “Delitti contro l’industria e il commercio”, non lascia, del resto, dubitare che, «nell’insieme delle attività economiche che si svolgono nell’ambito della nazione [...] colte nel loro reciproco coordinamento e condizionamento, in quanto confluiscono in un sistema unitario» (Pedrazzi, 1965), sia del tutto eclissata la rilevanza di quella figura con tutte le conseguenze che ne discendono rispetto alla violazione di diritti ed obblighi tra il contraente forte e quello debole.

Che la dimensione del consumo sia estranea al progetto di regolazione penalistica della materia in funzione della tutela di personali e determinati interessi e diritti si spiega facilmente per ragioni storiche, tenendo a mente la data di emanazione dello stesso Codice, se è vero che nella Relazione ministeriale sul progetto, all’interno di una visione dichiaratamente corporativa (Fornasari, 1994), era sottolineata l’esigenza di operare un organico raggruppamento delle «sanzioni intese a costituire una compiuta tutela del pubblico interesse al corretto, libero e normale svolgimento di fattori della produzione e della ricchezza nazionale».

Scarso è rimasto, dunque, l’interesse ad approfondire la reale incidenza delle incriminazioni rispetto alla soglia di protezione degli interessi dei consumatori di alimenti non ostante le crescenti aspettative suscitate dalla punibilità di condotte imprenditoriali lesive della salute, nella sua dimensione attiva, riferita a ciascun individuo artefice e responsabile della propria vita e alla stessa collettività.

Tra la dicitura chiunque, che apre la formulazione delle diverse norme poste nel Codice a presidio dell’incolumità pubblica e la segnalata emersione della nozione di consumatore, che voglia soddisfare i propri bisogni alimentari al riparo della perdita di *chances* rilevanti sul piano del benessere fisico e psichico, si interpone un diaframma che, necessariamente, storicizza le ragioni di una profonda trasformazione della nozione di salute rispetto all’esercizio di una serie di pretese che allargano la necessità di tutela del potenziale bersaglio.

Ad esempio, seguendo un'evidente linea di continuità storico-culturale con il modello del Codice, la stessa frode in commercio destinata a sanzionare la sleale esecuzione, mediante dazione di un bene diverso da quello pattuito o dichiarato, di qualsiasi negozio che preveda l'obbligo di consegnare una cosa mobile per un'altra, finisce per lasciare ai margini dell'analisi che, l'*aliud pro alio*, trattandosi di alimenti, venga ad incidere sui requisiti di sicurezza e, dunque, sulla idoneità materiale-sostanziale all'immissione in commercio.



ADIRCON

Associazione Nazionale per la Difesa
l'informazione e la Responsabilizzazione
dei Consumatori e Utenti

Sede Nazionale

📍 Via Aniene n.30, 00198 Roma
tel.: 06.39030211
web: adircon.it

e-mail: info@adircon.it
pec: presidenza@pec.adircon.it

codice fiscale:
97511760585