

Frodi alimentari

Tra normativa e *governance* europea

Le strade da intraprendere per contrastarle

di *Corrado Finardi** e *Rolando Manfredini***

* Senior Adviser ** Food Safety Expert

Le frodi alimentari non sembrano episodi sporadici e occasionali, ma innervano la natura profonda delle filiere alimentari contemporanee, che guadagnando in efficienza e in divisione del lavoro perdono però in trasparenza e contatto con il consumatore. Il carattere strutturale che assumono si presta allora ad una azione di contrasto tramite policies adeguate

Da quando il caso *Horsegate* – la carne di cavallo rinvenuta nella carne di manzo – ha fatto la sua comparsa in Europa, ormai nel 2011, è trascorso tempo sufficiente per dare forma ad un tema autonomo, che ha preso corpo e sostanza, fino a diventare un vero e proprio filone comunicativo nonché, più in generale, di

riflessione commerciale e necessariamente politico-economico. Si tratta delle frodi alimentari, fenomeno sul quale, in modalità sempre più convergenti, stanno cominciando ad interfacciarsi soggetti sia privati sia istituzionali, ai vari livelli di competenza e sovranità.

Intanto una precisazione: se le frodi alimentari sono un tema ricorrente nella storia dell'umanità (Frederick Accum, nel "Trattato sull'adulterazione del cibo e veleni alimentari" presentava nell'Inghilterra di due secoli fa una guida su come smascherare le frodi più frequenti), alcuni elementi, che riportiamo di seguito, sembrano ormai accertati.

- Un primo fattore che sembra facilitare le frodi è rappresentato da filiere lunghe, con passaggi e arbitraggi di valore ed in presenza di quelle che gli economisti chiamano "asimmetrie informative". In tal senso, epoche storiche caratterizzate da un aumento dei traffici commerciali (e dei relativi passaggi, in presenza di specializzazione produttiva e trasformativa) sembrano naturalmente più permeabili a fenomeni fraudolenti.
- E questo è il secondo "tassello" che agevola le frodi: ci deve essere un qualche "passaggio di stato" degli ingredienti o materie prime, che non sono venduti tal quali, ma la cui forma finale sembra dipendere dall'alchimia del processo, permettendo così di occultare in vari gradi e modi proprio il controllo degli ingredienti o del-

le materie prime.

- Un terzo fattore facilitante le frodi sembra derivare da dinamiche particolari dei prezzi o perturbazioni di mercato, ad esempio in seguito all'esplosione o, al contrario, alla contrazione della domanda (con conseguente aumento o calo repentino dei prezzi), per determinati beni (anche alimentari). Questo può accadere soprattutto – ma non esclusivamente – quando tali beni sono un *must* oppure assolvono ad una funzione edonistica o di riconoscibilità e posizionamento sociale (è il caso delle *griffes*). In tali occasioni, il consumatore, da un lato, dimostra una maggiore disponibilità di spesa oppure, dall'altro, può accadere che “giochi” su un prezzo più basso, divenendo lui stesso consapevole, almeno fino ad un certo punto, della possibile frode. Cibi “simbolo”, come accade spesso con l'*Italian sounding*, sono naturalmente oggetto di frode. Tuttavia, lo sono anche alimenti comuni: in Italia, ad esempio, la crisi economica ha portato ad un aumento eccezionale delle frodi (in base alle indagini dei Nac, nel 2013 si è avuto un aumento del fenomeno del 34%, rispetto al 2012, e addirittura di oltre il 400% per quanto riguarda le “etichette ingannevoli”). In ogni caso, fino ad un passato recente, la correlazione tra shock della domanda o dell'offerta, fluttuazioni dei prezzi e rischi alimentari emergenti (certo cosa già diversa dalle frodi) non è stata chiara. In merito, Efsa ha pubblicato un report (*Evaluation of a system for the scanning of Eurostat's data to detect trends in trade*) nel 2011. Nonostante le difficoltà nel trarre conclusioni definitive, sembra che la presenza di nuovi partner commerciali, in diversi casi, porti ad un aumento di rischi alimentari *tout court* (categoria più ampia delle frodi deliberate). Più in generale, i controllori sono “empiricamente” propensi a ritenere vera questa relazione tra frodi e cambi drastici del mercato.
- Un quarto fattore che facilita le frodi è l'emergere di tecnologie di trasformazione che consentono di avere output finali non riconoscibili rispetto al sostituto originale. Questo anche tramite nuovi input chimici (utilizzabili come ingredienti o additivi a vario titolo), che sono in crescita esponenziale negli ultimi decenni, come si

evince sulla base del registro CAS (*Chemical database*).

- Un quinto aspetto che “congiura” per il verificarsi delle frodi e che rappresenta una *conditio sine qua non* è rappresentato dagli incentivi economici a frodare per i vari soggetti che partecipano alla “costruzione del valore” del bene. Le filiere lunghe, abbiamo già detto, si prestano massimamente a delineare incentivi in questo senso. La frode permette, infatti, di estrarre – per chi vende – un valore economico altrimenti assente.

Aspetti che sembrano facilitare la presenza di questi incentivi economici possono più tipicamente essere costituiti da:

- difficoltà intrinseca dei controlli (e conseguente repressione delle frodi), ad esempio da un punto di vista meramente analitico. Esempi possono essere: l'olio extravergine di oliva costituito da oli di oliva rettificati; la carne trattata con ormoni, ma “pulita” una volta immessa in commercio in ragione dei processi di escrezione fisiologica dei capi allevati; il latte con livelli eccessivi di aflatossine, ma poi diluito con latte con valori più bassi delle stesse tossine, fino a riportare il prodotto entro i valori soglia, nonostante l'espresso divieto di diluizione previsto dalla normativa;
- difficoltà esterne dei controlli, ad esempio per mancanza di risorse delle amministrazioni (o anche adeguata formazione e consapevolezza). Questo aspetto è centrale, soprattutto in considerazione di “boccaporti” per entrare nel mercato interno europeo, in zone con minori controlli. Chi commette frodi, infatti, specula spesso su difficoltà della macchina deputata ai controlli, anche tramite “triangolazioni commerciali” che cambiano il passaporto agli alimenti extra UE, facendoli diventare miracolosamente europei”.
- interessi convergenti tra tutti i *players* economici che acquistano, consumatori inclusi. In tal senso, l'intero sistema economico o la filiera produttiva diventano permeabili alla frode, magari con un minimo di complicità da parte di tutti (dal produttore ai vari passaggi della distribuzione, fino al consumatore) e nel nome dei “prezzi bassi”. Tutti, insomma, traggono un vantaggio almeno apparente, anche i soggetti istituzionali. I prezzi fortemente al ri-

basso da parte della distribuzione moderna rappresentano, infatti, una vera e propria *policy* di *welfare* privata che nessuno mette in discussione (nemmeno i governi: un po' come i mutui facili Usa, su cui l'amministrazione federale – tramite la *Federal national mortgage association* e la *Federal home loan mortgage corporation* – non ha esercitato un adeguato controllo, in quanto costituivano a tutti gli effetti un'indiretta misura di *welfare* per i cittadini meno abbienti, anche senza sufficienti garanzie creditizie). La crisi economica ed il calo del potere di acquisto, in tal senso, risultano un *driver* formidabile e favoriscono una corsa verso il basso della qualità, con potenziali implicazioni sulla sicurezza alimentare;

- sanzioni basse. Sanzioni irrisorie presentano l'*humus* ideale per il prosperare delle frodi. Sembrano pertanto necessarie sanzioni proporzionate sia da un punto di vista economico, come deterrente rispetto al "costo reale" dell'operazione di frode, sia da un punto di vista morale, ad esempio consentendo che chi abbia compiuto frodi venga estromesso per sempre dall'attività finora svolta;

- maglie larghe della normativa. Laddove la normativa (ad esempio, quelle che vengono definite "norme di commercializzazione") è carente o in qualche modo a maglie larghe, con standard molto permissivi e generici ("commoditizzati"), la tendenza è quella di giocare la partita della concorrenza sul fattore prezzo, livellando verso il basso la qualità del prodotto finito. E senza un'apparente segnalazione al consumatore, ad esempio tramite una diversa categoria merceologica notificata in etichetta: si pensi all'olio extravergine di oliva e a tutto ciò che finisce per "comprendere" in termini di varietà di prodotti o, prima che venisse approvata in Italia la normativa sulla passata di pomodoro, tutto quello che designava tale prodotto e così scorrendo. In un contesto del genere, il consumatore certo non acquisterà un *aliud pro alio* (condizione necessaria per la frode in commercio), ma semplicemente perché il *quid* è molto vagamente definito. Tale situazione può essere definita come quell'area grigia tra le frodi ed il commercio ordinario, che pure finisce per avvantaggiare i fenomeni fraudolenti

(soprattutto in presenza di incentivi economici significativi), diluendo la "riconoscibilità" dei beni da parte del consumatore finale o intermedio. Si pensi alle soglie di alchil-esteri che prima del reg. UE 61/2011 e delle modifiche al reg. CE 2568/91 erano eccessivamente elevate e in grado di "comprendere" vere e proprie frodi "legali" all'interno, permettendo di spacciare come extravergine olio di oliva ordinario.

- frammentazione delle normative nazionali, aspetto strettamente connesso al precedente e che ne rappresenta in qualche modo la continuazione. Questo fattore riguarda per prima cosa le norme produttive. Ad esempio, la definizione di alcune denominazioni di vendita, quando non regolata a livello comunitario: vedasi le "bevande a base di frutta", con differenti interpretazioni nazionali, o, ancora, vedasi il caso della birra, che è normata in Italia in modo assai più restrittivo che non in altri Paesi, con "frode" al consumatore che pensa di acquistare qualcosa al posto di qualcos'altro. Ma la frammentazione riguarda anche il quadro sanzionatorio. Al pari di standard produttivi diversi, infatti, una repressione non eguale delle frodi porta a concorrenza sleale;
- *surplus* di offerta "spot" di partite commerciali "vaganti". Le maglie larghe, in tal senso, ammettono beni anche molto diversi, ma non sempre riconoscibili al consumatore e appiattiscono la concorrenza sul fattore prezzo. Come testimonia proprio il caso *Horsegate*, allora, il *driver* prezzo porta a voler recuperare redditività, reperendo sul mercato partite spesso di provenienza non nota e in assenza di una vera e propria logica di integrazione di filiera (con cooperazione tra fornitori di primo, secondo e terzo livello e industria). La presenza sempre più diffusa di aste on line si sposa particolarmente bene a tale scopo.

Un doppio gap

In definitiva, le frodi sembrano dovute ad un doppio *gap* o disallineamento:

- tra le possibilità offerte dai flussi commerciali onnipervasivi rispetto alle normative nazionali

frammentate che li regolano, anche tramite controlli disomogenei;

- tra le possibilità offerte dalle tecnologie e dalla specializzazione delle filiere e le norme commerciali che designano i prodotti di riferimento.

Il *macro-driver* delle frodi è comunque costituito da un'asimmetria informativa tra chi produce-vende e chi acquista, in assenza della quale non si potrebbe avere la frode in quanto tale (*aliud pro alio*).

Frodi occasionali o strutturali?

La frode può inoltre essere di due tipi, a seconda del soggetto ingannato: in commercio (al consumatore finale) o B2B (un anello della filiera, il fornitore a valle, diventa vittima di frode). Recentemente sembra prendere corpo l'idea che le frodi non siano soltanto uno sporadico quanto biasimevole fenomeno da sempre esistito quanto piuttosto la manifestazione più chiara di difficoltà strutturali delle filiere produttive agroindustriali.

In questo senso, le frodi B2B – sebbene possibili e certamente presenti (non a caso invocate durante l'*Horsegate*, con acquirenti che si dichiaravano "ignari" lasciano spazio a varie forme di complicità incrociata lungo la filiera, in cui tutti sembrano guadagnarci. Non bisogna dimenticare, inoltre, che una frode ben fatta è quella che non si fa scoprire (creando danno di salute o di altro tipo a chicchessia). In tal senso, si va sicuramente verso frodi sempre più sofisticate e agli antipodi rispetto alle frodi marchiane di "una volta", come idrocarburi esausti nel mangime dei polli (Belgio, anni '90) o metanolo al posto dello zucchero per la fermentazione alcolica. Questa distinzione ci consente di introdurre l'altro discrimine tra le frodi: l'impatto o meno sulla salute dei consumatori. Come recepito anche dall'ordinamento nazionale, le frodi possono avere ripercussioni sanitarie (con pregiudizio reale o potenziale della salute) o, invece, solo commerciali (ledendo in ogni caso i diritti contrattuali e patrimoniali dei consumatori).

Frodi sanitarie

Il presupposto della frode è insito nella probabilità o certezza di procurare un danno alla salute dei cit-

tadini e di rendere potenzialmente o sicuramente nocive le derrate alimentari. (codice penale, artt. 439, 440, 442, 444 e legge 30 aprile 1962, n. 283, «Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande»).

Frodi commerciali

Comprendono tutte le azioni fraudolente sugli alimenti o sulle loro confezioni che, pur non determinando concreto o immediato nocumento per la salute pubblica, favoriscono illeciti profitti a danno del consumatore (codice penale, artt. 515, 516 e 517). Recita l'art. 515: «Chiunque, nell'esercizio di un'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 [...]». Il *quid pro alio* in commercio diventa quindi il discrimine per prevedere la frode commerciale.

In questo modo, pregiudicano la sicurezza alimentare le fattispecie (entro il codice penale) dell'avvelenamento (art. 438), dell'adulterazione e della contraffazione (art. 440 - 442) e del commercio di sostanze alimentari nocive (art. 444).

Ledono, invece, i diritti del consumatore la frode commerciale ed il relativo "delitto tentato" (artt. 515 e 516) e la vendita di sostanze non genuine come genuine (art. 517).

Prevedibilità...

Le frodi, quindi, anziché essere episodi circoscritti e imprevedibili, diventano qualcosa che può essere in qualche modo anticipato, come del resto è successo con lo scandalo di carne suina olandese venduta come inglese, il cosiddetto "*Porkgate*" (e con tanto di logo "Red Tractor" dei *farmers* del Regno Unito). In tale circostanza (settembre 2013) gli allevatori di suini inglesi avevano lamentato: "*Il prossimo Horsegate verrà dalla filiera suina*". Questo è un primo paradosso delle frodi, ma che ne sottolinea la portata di "sistema".

**... idealmente
senza problemi immediati
di sicurezza alimentare**

Ma vi è un altro paradosso: le frodi moderne non fanno male come una volta e proprio per questo lasciano meno tracce. E se sono più difficili da scoprire, diventano facilmente “sistemiche”, con il rischio di compromettere la marginalità economica dei produttori e commercianti “onesti”.

Certo, l'emergere di nuovi rischi per la sicurezza alimentare – dalle relativamente recenti micotossine, all'acrilammide, ai materiali di contatto – segnala che la tossicologia alimentarista classica va ripensata e che quel che si pensava come sicuro e, al limite, di bassa qualità, può – in tutta una serie di casi – porre rischi specifici, magari a lungo termine, in precedenza non visualizzati. Tuttavia, rispetto al passato, le frodi attuali sono più sofisticate e vanno a insistere su aspetti diversi rispetto alla sicurezza alimentare; talvolta, invece, richiedono un aggiornamento delle conoscenze stesse di sicurezza alimentare, con la necessità semmai di valutazioni “long term”, difficili e controverse. Tutto ciò crea margini di business.

Frodi in Europa: la storia recente e l'Horsegate

Negli ultimi anni, le frodi alimentari non sono mancate (dal colorante genotossico Red Sudan, al latte cinese alla melamina nel 2008, a quello tedesco alla diossina, dalla mozzarella blu del 2011, solo per ricordarne alcuni).

Ma solo di recente, con l'Horsegate, le frodi alimentari sono state definite a livello europeo come *topic* autonomo di *policy*, separato da mere questioni di sicurezza alimentare. Scoprendo – intanto – che manca ancora una definizione armonizzata a livello UE del food, rilievo questo della risoluzione “De Lange” sulle frodi alimentari, votato dal Parlamento europeo lo scorso novembre.

Intanto una premessa: non è un caso che lo scandalo delle frodi alimentari nasca entro un modello agroindustriale spinto, quello di un fordismo post-moderno e con brand “globali” costruiti intorno a filiere complesse e altamente raffinate.

Diverse multinazionali, in cui il taglio dei costi e del *budgeting* (dell'arredamento come del cibo) è sempre stato percepito come un punto di forza ed un *asset* strategico, sono stati infatti coinvolti dalla vicenda, che ha segnato anche una crisi di fiducia

rispetto alle marche (come reso noto da alcune *surveys* di opinione sui consumatori inglesi di “Which?”, con 7 consumatori su 10 fiduciosi delle marche industriali o *private labels* dopo l'Horsegate, rispetto ai 9 su 10 nel periodo pre-scandalo). Può essere utile ricostruire velocemente il *frame* temporale entro cui la vicenda si è svolta.

- Nel gennaio 2013, in un fast food della Burger King viene ritrovata carne di cavallo in hamburger di manzo: 10 milioni di hamburger sono immediatamente ritirati dal mercato. Per qualche giorno c'è un sospetto grave sulla sicurezza alimentare: il ministro dell'Ambiente inglese, Mary Creagh, infatti, enfatizza come probabile la presenza di un farmaco veterinario potenzialmente cancerogeno per l'uomo (il fenilbutazone, un antiinfiammatorio). Scatta la corsa al ritiro delle partite in tutto il Paese. Se è vero che la *Food standard agency* ha smentito tale fatto, spiegando che sono stati registrati solo 8 casi di cavalli con “bute” nel 2012 – nessuno dei quali finito sulle tavole – Burger King decide di cambiare il proprio fornitore di carne in via volontaria e precauzionale. La maggior parte dei supermercati inglesi parimenti provvede a ritirare dagli scaffali hamburger di manzo (oltre a Tesco, ALdi Lidl, Dunnes Stores e Iceland), che in realtà sembravano contenere cavallo fino al 25% e maiale addirittura fino al 75% (con ovvi problemi per le comunità islamiche).
- Il 25 maggio 2013, nella Repubblica Ceca viene scoperta carne di cavallo non dichiarata nelle polpette Ikea prodotte in Svezia: le polpette sono un alimento comunemente servito nel conveniente menù dei punti vendita. L'Istituto veterinario di Stato attiva l'allerta europea e Ikea provvede ad effettuare il richiamo dei prodotti in 13 Paesi, compresa l'Italia. Nella nota diramata dall'azienda, si legge che i prodotti erano già stati analizzati per la ricerca di carne equina, con esiti negativi, ma che adesso le indagini si stanno approfondendo sui lotti segnalati, compreso quello rilevato in Italia. I controlli svolti dalle autorità italiane permettono di escludere la presenza di carne equina nelle superfici di vendita nazionali, ma tant'è. La crisi dilaga, con un effetto psicologico fortissimo. In base a stime Coldiretti, ammontano a circa 200 i

diversi tipi di confezioni alimentari ritirate dal commercio in almeno 24 Paesi, situati soprattutto in Europa, ma anche in Asia e America, con danni che superano il miliardo di euro tra confezioni sequestrate e distrutte, cali nei consumi provocati dalla psicosi, costi dei maggiori controlli da parte delle istituzioni e delle aziende del settore e perdita di valore delle aziende interessate.

- Il 10 dicembre 2013 le autorità irlandesi (*Food safety authority of Ireland*) scoprono carne equina al posto di carne di manzo in diverse catene della distribuzione irlandese. Test successivi chiariscono che diverse fonti di carne (maiale e cavallo, ma anche asino) finiscono al posto della carne di manzo in polpette ed hamburger. Le autorità affermano: *"Probabilmente abbiamo mangiato carne di cavallo per anni senza saperlo"*.

Il Piano straordinario di controlli sull'*Horsegate*

Con il supporto degli Stati membri, entro il Comitato permanente sulla filiera alimentare ed il benessere animale (Scofcah), il 15 febbraio 2013 viene lanciato un piano coordinato di controlli UE, poi adottato formalmente il 19 febbraio dalla Commissione.

I risultati dei primi test, disponibili dal 15 aprile 2013, sono stati diffusi immediatamente per arginare una crisi di credibilità, fiducia e soprattutto di trasparenza delle filiere alimentari, a cui non poteva aggiungersi quella delle filiere burocratiche. Il piano, condotto per 30 giorni (1-31 marzo) in tutti gli Stati membri, a prescindere dalla conduzione di parallele indagini interne, avrebbe previsto misure co-finanziate al 50% dalla Commissione europea. Ogni Paese è stato controllato entro un *range* dai 10 ai 150 campioni.

I risultati

In totale, sono stati eseguiti 7.259 test in 27 Stati membri, di cui ben 4.144 hanno testato la presenza di DNA equino e 3.115 di fenilbutazone. 193 test sono risultati positivi per presenza di carne di cavallo (4,66%) e 16 hanno mostrato tracce del farmaco (0,51%).

Ulteriormente sono giunti in Commissione i risultati di 7.951 test eseguiti privatamente dagli operatori del settore (produttori, distributori ecc.). Di questi, 110 hanno rivelato la presenza di carne di cavallo (1,38%).

Per quanto concerne l'Italia, sebbene dei 361 campioni analizzati nessuno sia risultato positivo al fenilbutazone, 14 sono risultati con tracce di DNA equino.

L'Italia risulta tra gli Stati UE con numero elevato di campioni risultati positivi alla carne di cavallo (3,87%). Ci precedono una decina di Paesi, tra cui la Francia (13,3%), la Grecia (12,5%) e la stessa Germania (3,30%).

Rispetto agli altri principali Paesi di riferimento, l'Italia è l'unico in cui i campioni non conformi sono risultati solo nella categoria dei prodotti preconfezionati. Sintomo che sono proprio le "filieri lunghe" ad avere fallito nel fornire sufficienti garanzie ai consumatori.

Contemporaneamente, viene confermata la gravità della situazione anche dai risultati nazionali pubblicati dal Ministero della Salute – test diversi, ma complementari a quelli europei. Dai controlli dei Nas è infatti emerso che su 454 campioni ben 33 non dichiaravano carne equina, presente nel prodotto in quantità superiore all'1%. Anche in questo caso, comunque, nessuna traccia di fenilbutazone.

Secondo giro di test

La Commissione ha dimostrato di gradire la richiesta, da parte delle autorità inglesi, di una seconda tornata di test, stavolta però non co-finanziati dall'Unione. Tale proposta è stata formalizzata il 13 febbraio 2014, entro lo Scofcah, dai rappresentanti degli Stati membri. In base alla raccomandazione, sta ora agli Stati membri disporre una calendarizzazione dei test, i cui risultati saranno pubblicati dalla Commissione entro questo luglio.

La regia delle istituzioni UE in caso di frode

L'*Horsegate* ha permesso di evidenziare più di una falla nel sistema europeo in caso di frodi alimentari, il che dimostra non tanto problemi contingenti, quanto piuttosto strutturali della

governance del rischio alimentare, soprattutto in presenza di “aree grigie” non facilmente classificabili, che segnalano un vuoto normativo e di policy.

Il ruolo incerto di Efsa e la propensione al “ritardo”

Sollecitata dalla Commissione, Efsa avrebbe dichiarato, l'11 febbraio 2013, che al momento “non vi sono evidenze di rischi per la sicurezza alimentare”. Più precisamente Efsa ha spiegato che “la contaminazione di prodotti a base di carne di manzo con carne equina solleva questioni di etichettatura falsa, qualità degli alimenti e tracciabilità nella filiera alimentare dell'UE. A tutt'oggi non vi è prova di un problema di sicurezza alimentare, tuttavia Efsa è pronta a fornire assistenza scientifica alla Commissione europea e/o agli Stati membri, se ciò venisse richiesto.”

Così – e si arriva al secondo punto critico – l'Authority precisa che il proprio ruolo è quello di fornire consulenza scientifica ai gestori del rischio in materia di sicurezza degli alimenti e dei mangimi. In questo sistema la valutazione del rischio è effettuata separatamente dalla gestione del rischio. E i principali gestori del rischio sono la Commissione europea, il Parlamento europeo e gli Stati membri, a cui spetta la responsabilità di definire le politiche europee e assumere decisioni per gestire i rischi associati alla filiera alimentare, come in questo caso di introduzione di carne equina nella filiera alimentare.

Oltre ad un fisiologico ritardo nell'accumulare evidenza scientifica, Efsa sembra così scaricare la responsabilità di gestione – in mancanza di un quadro normativo adeguato – agli Stati membri.

Il vuoto della normativa UE

Tuttavia, in presenza di un tale parere da parte di Efsa, gli Stati membri non hanno potuto adottare le legittime “misure di salvaguardia”, come consentite giuridicamente dal regolamento CE 178/2002 (art. 58, par. 2), che permettono agli Stati membri di imporre restrizioni alle importazioni in caso di rischi per la salute dei cittadini. Al contempo, ogni Stato membro ha

optato per il proprio quadro sanzionatorio, spesso frammentato e quindi inefficace di fronte a filiere alimentari pienamente europee. Ciò dimostra come la comunicazione del rischio cui Efsa è incaricata formalmente – lungi dall'essere separata dalla gestione del rischio – finisca per suggerire e vincolare essa stessa a precise e circoscritte opzioni di *risk management*. Questo in ragione dell'autorevolezza indiscussa di Efsa, massimo organo scientifico in materia.

Le difficoltà della Commissione europea

La Commissione, del resto, ha seguito la vicenda dapprima lanciando insieme ad EuroPol un'indagine antifrode europea. Poi, nel momento in cui si delineava una sovrapposizione tra aspetti di sicurezza alimentare e qualità-tracciabilità, ha deciso di lanciare un sistema di controlli e test sia sul DNA equino che, in parallelo, sul fenilbutazone. Infine, la Commissione europea ha deciso di predisporre un “team Antifrodi” a livello UE, con la probabile partecipazione di *stakeholders* informati dei fatti. Ad oggi, infatti, la vigilanza antifrodi UE (tramite l'Olaf) è perlopiù limitata ad aspetti di frodi finanziarie ai danni delle casse europee. Si prevede, inoltre, di aggiornare il Sistema di allerta rapido europeo (Rasff) in modo da comprendere una sezione sulle frodi (in base al piano di test aggiuntivi, solo i casi con fenilbutazone venivano inclusi nel Rasff, ma non gli altri).

Le difficoltà dell'attuale rintracciabilità

Se le frodi alimentari sembrano prosperare in filiere complesse e opache, una soluzione potrebbe essere quella di aumentare i requisiti di rintracciabilità. Purtroppo, ed è una nota dolente, l'Europa non è ancora perfettamente attrezzata. Stando ad una recente analisi della Commissione europea sulla necessità di indicare l'origine della carne trasformata, infatti, attualmente i sistemi di rintracciabilità europei (*in primis* il reg. CE 178/2002 e poi il reg. UE 931/2011) non sarebbero stati studiati appositamente per favorire né una tracciabilità com-

pleta da un punto di osservazione sulla filiera nel suo insieme (la cosiddetta “rintracciabilità a cascata”), né per un chiaro e trasparente discorso di etichettatura dell’origine. Scontando, piuttosto, un limite forte, ovvero quello di indicare soltanto “un passaggio avanti e un passaggio indietro” nella rintracciabilità che ogni operatore alimentare è tenuto a ricostruire. Di conseguenza, le informazioni sull’origine tendono a fermarsi nelle prime fasi della filiera (impianti di macellazione e di sezionamento). Il regolamento UE 931/2011, in realtà, ha previsto che per gli alimenti di origine animale venga preposta una “tracciabilità rafforzata”, indicando: una descrizione dettagliata degli alimenti; il volume o la quantità degli alimenti; il nome e l’indirizzo dell’operatore del settore alimentare che ha spedito gli alimenti; il nome e l’indirizzo del destinatario (proprietario), se diverso dall’operatore del settore alimentare che ha spedito gli alimenti; il nome e l’indirizzo dell’operatore del settore alimentare al quale gli alimenti sono stati spediti; il nome e l’indirizzo del destinatario (proprietario), se diverso dall’operatore del settore alimentare al quale gli alimenti sono stati spediti; un riferimento di identificazione del lotto o della partita, se

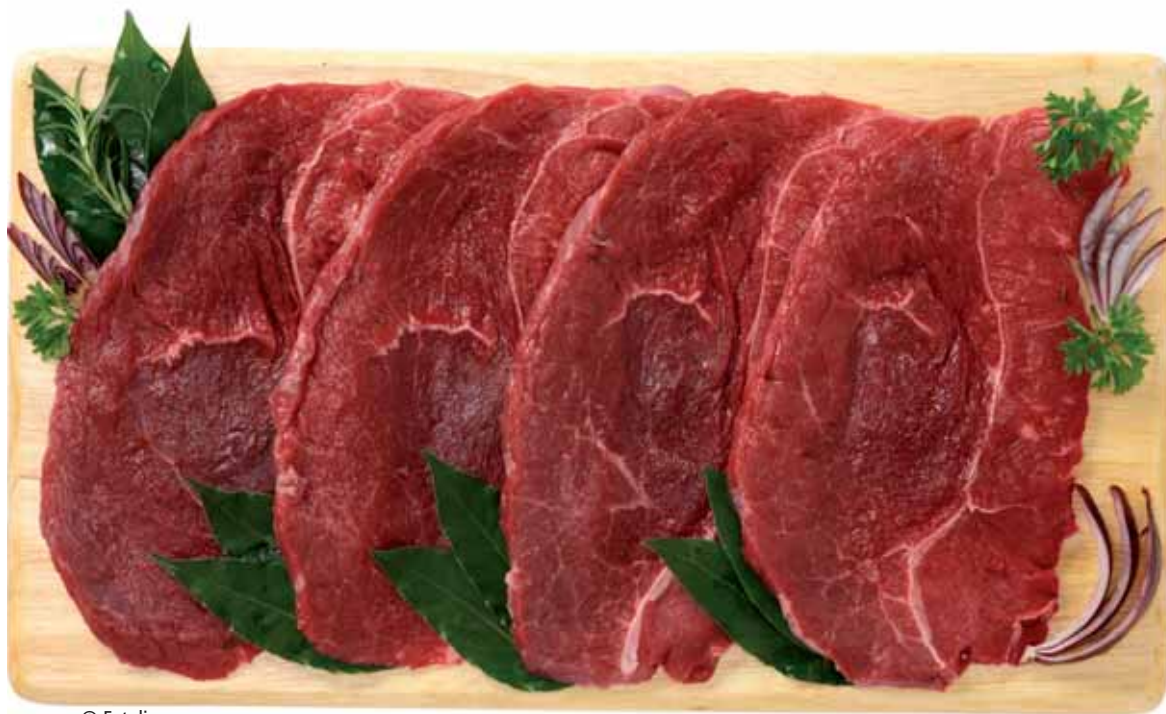
necessario; la data di spedizione.

Ma la nuova normativa nulla ha potuto contro l’emergere dello scandalo della carne equina. Segno che ancora molto rimane da fare. E che affrontare le asimmetrie sostanziali della filiera alimentare con una logica “solo” normativa lascia impregiudicati gli incentivi economici che portano alle frodi. E sui quali sembra sempre più necessario dover intervenire.

La risoluzione sulle crisi alimentari, le frodi nella filiera ed i controlli relativi

Una delle novità maggiori in tema di lotta alle frodi nasce allora dall’impulso costituito dalla relazione non legislativa del Parlamento europeo, che ha votato compatto (659 voti a favore) un testo della deputata olandese Esther De Lange, lo scorso 14 gennaio, dopo una serie di emendamenti.

In base al testo finale, “*Food crisis, fraud in the food chain and control thereof*” (2013/2091 (INI)), le frodi alimentari non sono ancora rappresentate statisticamente in modo chiaro e la stessa Commissione europea ha identificato le frodi



© Fotolia.com

come una nuova area di azione solo di recente. Una novità interessante è rappresentata, poi, dal richiamo alla portata del reg. CE 178/2002 «nell'impedire che vengano posti in commercio alimenti insicuri o derivanti da pratiche fraudolente [...]», mettendo quindi le frodi sotto l'egida della "General Food Law" e sgombrando il campo da equivoci di sorta. De Lange però affonda: *"[...] la normativa europea si è dimostrata fragile e non sempre affidabile e di conseguenza si ravvisano spazi di miglioramento in materia"*, soprattutto considerando che *"sebbene molto dettagliata, la normativa UE in materia alimentare, circa la sicurezza, non ha un quadro giuridico appropriato per colpire le frodi alimentari, al di là di mere considerazioni circa la non ingannevolezza verso i consumatori"*.

La risoluzione considera, inoltre, come vadano migliorati ugualmente i controlli ufficiali a tutti i livelli, in particolare sugli alimenti di origine animale, tenendo presente che *"le frodi alimentari si verificano solitamente dove il potenziale e la tentazione di commetterle sono alte ed il rischio di essere scoperti basso"*, e che *"le filiere alimentari sono spesso lunghe e complesse, con tanti operatori e i consumatori sono sempre più spesso inconsapevoli di come sono prodotti gli alimenti [...] senza una visione di insieme dell'intera filiera"*.

Oltre a segnalare quelli che sono i prodotti alimentari maggiormente a rischio di frode (olio di oliva, pesce, prodotti bio, cereali, miele, caffè, tè, spezie, vino, succhi di frutta, latte e carne), la risoluzione avanza alcune proposte:

- definire in modo armonizzato la frode alimentare a livello europeo, considerando elementi come la possibilità di lucro e l'inganno ai consumatori;
- dare una regia sovranazionale e compiutamente europea di contrasto alle frodi;
- colmare il vuoto normativo che non registra come operatori certificati gli intermediari ed i *traders* (in modo da essere inclusi nei flussi di rintracciabilità);
- allargare la portata del sistema Rasff alle frodi;
- estendere le competenze e le risorse del *Food veterinary office* (Fvo) al contrasto delle frodi, passando ad un sistema di controlli non pre-

annunciati (come invece accade oggi);

- permettere a tutti i Paesi UE di dotarsi di polizia a contrasto delle frodi (come, ad esempio, i Nas italiani);
- aumentare il livello di interazione degli Stati membri con Europol, che si è occupato di frodi alimentari, anche tramite la creazione di un network antifrodi (comprensivo di Europol, Eurojust, Fvo ecc.);
- aumentare la raccolta dei dati sulle frodi e la cooperazione tra Stati e tra Stati e Commissione;
- far diventare routine il controllo del DNA per distinguere le differenti materie prime commercializzate (specie animale);
- proporre sanzioni più severe e realmente dissuasive, pari ad almeno il doppio del vantaggio economico ottenuto dalla frode (all'inizio la proposta era più blanda e si parlava di una pena "pari" all'entità della frode);
- incentivare le attività dei "soffiatori" (*whistle-blowers*), ovvero cittadini e soggetti informati che fungono da sensori diffusi in grado di riportare frodi e informare le autorità;
- proporre un unico passaporto UE (con relativo registro) per i cavalli, al fine di evitare triangolazioni sospette;
- informare lungo la filiera e fino al consumatore finale circa il numero di passaggi di refrigerazione (quante volte un alimento è stato congelato);
- migliorare, inoltre, l'etichettatura del pescato;
- considerare l'introduzione dell'obbligo per gli operatori alimentari di segnalare condotte fraudolente cui assistono;
- considerare l'introduzione di un obbligo per i laboratori di analisi che incappino in frodi alimentari di segnalarli alle autorità competenti.

Sull'etichettatura di origine della carne, la relazione afferma che *"in quanto tale non previene le frodi"*. Tuttavia, alla fine il testo supporta l'indicazione del Paese d'origine in etichetta per le carni trasformate (o come ingrediente), che si pensa di rendere obbligatoria per limitare le frodi. Sebbene questo punto abbia visto un acceso dibattito e sebbene inizialmente si fosse convenuto che non fosse così centrale per la lotta alle frodi, i deputati UE hanno deciso di darle uno spazio prioritario (punto 41). Tale richiesta si lega inevitabil-

mente al dibattito e percorso normativo del reg. UE 1169/2011 e del regolamento esecutivo UE 1337/2013 sulle modalità di indicazione in etichetta dell'origine per le carni suine, ovicaprine e avicole, nonché delle carni trasformate (carne come ingrediente).

La bozza rigetta, invece, l'idea di una – ennesima? – Agenzia europea per la lotta alle frodi, proposta inizialmente dal tedesco Ulrike Rodust.

Origine come proxy antifrode? Il dibattito europeo sull'origine: dal 1169/2011 al 1337/2013

Stando a diverse opinioni (tra cui quella dei consumatori europei della Beuc – Bureau européen des unions de consommateurs), l'indicazione dettagliata dell'origine per i prodotti carnei freschi e trasformati dovrebbe servire allo scopo di meglio garantire i cittadini e la fiducia nel cibo. Gli agricoltori europei, in genere, sono sempre stati favorevoli ad un provvedimento in tal senso, per il parallelo effetto di aumentare la consapevolezza sulle matrici di allevamento, stante una generale preferenza dei consumatori per carne nazionale, unitamente all'accorciamento delle filiere con minori opacità.

Soprattutto dopo l'*Horsegate* tale esigenza è stata vista come un tassello normativo da portare a compimento, dando attuazione a previsioni già insite nella normativa del 2011, "*Food information to consumers*". Infatti, in base al reg. UE 1169/2011 (art. 26.2), l'origine della carne diverrà obbligatoria per carne equina, suina, di pollame e di ovicaprine a decorrere dal 13 dicembre 2014. Non è tuttavia ancora chiaro cosa si debba intendere per "origine", se luogo di ultima trasformazione o invece luogo in cui l'animale è stato allevato. Inoltre, non è chiaro se l'origine si debba intendere come riferita all'Europa in quanto tale o alla nazione o ad altro ancora. Per la verità, con il regolamento di esecuzione UE 1337/2013, la Commissione ha presentato una propria proposta, che

rappresenta un compromesso (con indicazione sostanzialmente del Paese di allevamento e macellazione e del periodo di allevamento). Ma intanto i consumatori della Beuc hanno fatto sentire la loro voce: l'origine significa la nazione di provenienza, non ci devono essere inganni. E il Parlamento europeo (con una proposta di Matthias Groote) si è detto contrario alla norma della Commissione, chiedendo semmai che, oltre all'indicazione di luogo di macellazione ed allevamento, venga indicato anche quello di nascita. Da un punto di vista tecnico, il Parlamento ritiene che la Commissione abbia ecceduto i poteri che le sono stati conferiti. Tuttavia, la posizione del Parlamento non è vincolante e impegnativa per la Commissione.¹

Carne come ingrediente

Inoltre, nel caso di carne usata come ingrediente (ad esempio, negli hamburger), sono circolati i testi della Commissione (art. 26.6) circa le opzioni possibili in materia ed un'analisi di impatto. Non è ancora chiaro se e come questa dichiarazione in etichetta verrà resa obbligatoria. Lo studio di impatto della Commissione in tal senso apre varie strade, sottolineando come l'indicazione dell'origine possa creare vincoli di fornitura che alzino i costi al consumatore finale. La risoluzione De Lange è possibilista, sottolineando come in ogni caso andranno considerati costi e fattibilità pratica.

In base all'analisi della Commissione², se il 30-50% delle carni macellate è destinato a diventare carne usata come ingrediente in preparazioni, si stima che il 70% delle carni trasformate siano costituite da carne suina, il 18% da carni di pollame e un 10% da carni bovine. Ma cosa pensano i consumatori dell'origine nelle carni, in base a tale analisi di impatto? Sebbene un 90% dei consumatori UE dichiarò che l'attributo origine è assai importante, la situazione varia da Paese a Paese. E le cose si com-

¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2014-0087+0+DOC+XML+V0//IT>
² http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/docs/swd_2013_437_en.pdf

plicano qualora la si metta a confronto con altri requisiti. In base ad un primo studio considerato dalla Commissione europea (*Fish contamination education collaborative* - Fcec), l'origine è al 5° posto su 11 attributi (con il 45% delle preferenze dichiarate), dopo gusto (82% delle preferenze), data di scadenza (62%) aspetto (61,3%) e prezzo (48,3%). Da un secondo studio (*Consumer study on the meat market*, condotto da GfK) emerge che l'origine è al 4° posto, su 15 attributi, dopo data di scadenza (68%), prezzo unitario (67%) e peso (67%).

L'origine – sempre in base a tale ricerca – è più rilevante quando la carne è fresca (45% delle preferenze) che quando figura come ingrediente (38% delle preferenze). In ogni caso, per "origine" i 2/3 dei consumatori intendono lo Stato membro e non la semplice designazione "UE" o "extra-UE" (solo 1/3 dei consumatori dà credito a tale soluzione). In base alla relazione di impatto, inoltre, sebbene i consumatori vogliano "virtualmente" l'origine degli ingredienti (90%), solo una parte di essi sarebbe disposta a pagare un premio di prezzo (60-80%). Il commissario per la Salute e la Politica dei consumatori, Tonio Borg, ha quantificato in un 10%-15% massimo l'aumento di costo in caso di *compliance* con l'obbligo.

La "proposta" della Commissione

In seguito all'analisi di impatto, al Consiglio dei ministri UE dell'Agricoltura, il commissario Tonio Borg ha illustrato al Parlamento europeo e al Consiglio la relazione sull'indicazione obbligatoria del Paese d'origine o del luogo di provenienza per le carni utilizzate come ingrediente (COM (2013) 755), pubblicata lo scorso dicembre 2013.

Un primo motivo da sottolineare riguarda la forma: la Commissione, infatti, temendo un rifiuto della proposta normativa in ragione di opinioni anche molto diverse tra gli Stati membri, ha presentato una semplice relazione. Un documento, quindi, da discutere e con elementi da approfondire da parte dei vari soggetti istituzionali.

Ma il dibattito in corso ha visto un forte ruolo del Parlamento UE, che vorrebbe una legislazione estensiva. E ha visto una lettera di fuoco proprio a Tonio Borg per avere a tutti i costi l'origine della carne come ingrediente. Mentre la Francia ha anticipato i giochi con una propria normativa nazionale.

Ingrediente primario

Un ulteriore, ma non ultimo aspetto da considerare riguarda poi la definizione circa "ingrediente primario" (tale definizione, a norma dell'art. 26.3, è rilevante in quanto, in caso sia diversa da quella dell'alimento finale, la provenienza/origine dell'ingrediente primario va sempre indicata).

Sempre entro il 13 dicembre 2013 la Commissione era tenuta a pubblicare atti delegati in merito. Ma ancora oggi la situazione è intricata.

Dopo lo studio di impatto della Commissione, che prevedeva la possibilità teorica di norme settoriali e a seconda dei prodotti, le diverse posizioni tra gli Stati membri hanno impedito di arrivare a distanza di alcuni mesi ad una posizione. Si è pure prospettata la possibilità di linee guida nazionali in assenza di una normativa europea. Ma i servizi legali della Commissione hanno chiarito che tale strada non è percorribile e che andrà adottato un regolamento delegato.

Ad oggi non vi sono notizie su quando il tema verrà discusso, ma probabilmente non negli incontri immediatamente successivi del Comitato permanente sulla Filiera alimentare e la Salute animale.

Quantità degli ingredienti in etichetta?

In ogni caso, ricordiamo che l'indicazione quantitativa degli ingredienti, in base alla nuova legislazione, non è la norma: all'articolo 22 del reg. UE 1169/2011 si sottolinea come vada espressa solo se l'ingrediente figura nella denominazione di vendita o nell'etichettatura, anche tramite immagini e grafici, che suggeriscano al consumatore la sua presenza o se comun-

que tale ingrediente connota il prodotto finale. La *ratio* del legislatore è stata quella di usare una logica promozionale: metti la percentuale solo se vuoi promuovere il prodotto. Questo per difendere inutili usurpazioni e rendite di posizione da chi, scommettendo su marketing ed etichette, non si curava di garantire la qualità del prodotto finito (Esempio: crema di nocciole, con obbligo di indicare la % di nocciole tra parentesi nella lista ingredienti o nelle adiacenze della denominazione di vendita).

Ma se invece vuoi nascondere la presenza – come può essere stato il caso degli hamburger inglesi – di carne diversa? Qui l'esempio degli hamburger inglesi è illuminante: volendo fare un quadro ipotetico e immaginando il reg. UE 1169/2011 già in vigore, il 26% di carne equina – se non “vantata” in etichetta – può continuare a rimanere almeno parzialmente nascosta. Salvo poi accorgersi nella lista degli ingredienti della sua presenza (ma non quantificata in %). Una norma, insomma, che richiede accortezza – troppa? – ai consumatori. E che sarebbe bene riconsiderare alla luce dei fatti recenti.

Le frodi alimentari nel mondo USA e database antifrodi

Gli USA si stanno parimenti attrezzando da qualche tempo alla ricognizione delle frodi alimentari. La definizione puntuale delle frodi alimentari, infatti, non solo è stata appoggiata a livello di istituzioni UE, ma anche da altri analisti, che si sono trovati nel 2012 – ben prima dell'*Horsegate* – a capire che c'era una falla da colmare nella sicurezza alimentare. In molti casi – ragionavano i ricercatori della Michigan State University – il problema non nasceva da incidenti involontari bensì causati ad arte per scopo di maggiore guadagno. Tra il 1980 e il 2010 nel database americano (U.S. Pharmacopeial Convention)³ – che tiene trac-

cia e censisce le nuove frodi (in base alle pubblicazioni su riviste scientifiche, quindi, con tutta probabilità, sottostimandone il numero effettivo) contava 1.300 frodi. Ma nel giro di un paio di anni – dal 2010 al 2012 – l'aumento è stato del 60%, con 800 nuovi casi). Se le frodi economiche sono sempre esistite, ora a preoccupare è la globalizzazione unita ai volumi riproducibili. Con un impatto finale che può essere molto elevato.

Conclusioni

Le frodi alimentari non sembrano episodi sporadici e occasionali, quanto piuttosto innervano la natura profonda delle filiere alimentari lunghe contemporanee, strutture complesse e opache, che guadagnando in efficienza e in divisione del lavoro perdono però in trasparenza e contatto con il consumatore. Il carattere strutturale che assumono si presta allora ad una azione di contrasto tramite *policies* adeguate.

La fiducia è il primo bene pubblico – insieme alla salute, eventualmente – ad essere compromesso. Amplificando a dismisura la portata reale del fatto “reale”: 8 hamburger contenenti carne equina nei fast food Burger king sono bastati per un ritiro di oltre 10 milioni di partite di carne.

Inoltre, da un certo punto in poi, le frodi alimentari cessano di essere un fenomeno a responsabilità puramente individuale del singolo operatore economico, per diventare un fenomeno stabile o verso il quale vi sono pressioni e incentivi forti.

Ora si tratta di riempire di contenuti reali le ottime dichiarazioni della relazione sulle crisi alimentari e le frodi di Esther de Lange.

Ma non c'è da sperare che la situazione migliori per caso. Nel rapporto appena pubblicato dal Board olandese per la sicurezza, “*Risks in the meat supply chain*”⁴, si sottolineano tutte le carenze ed i malfunzionamenti della filiera

³ <http://www.usp.org/food-ingredients/food-fraud-database>

⁴ <http://www.onderzoekraad.nl/uploads/phase-docs/560/38357a3466aerisico-s-vleesketen-en-web.pdf>

della carne olandese.

E le frodi pongono rischi definiti come “non quantificabili”, con possibili conseguenze dannose per la salute pubblica. “Gli operatori – si trova scritto nel rapporto – possono infrangere le regole anche per diversi anni, senza rischio di essere scoperti, sebbene tutti gli addetti ai lavori lo sappiano”; e ancora: “Le parti dimostrano scarsa volontà di fare fronte a situazioni a rischio e la volontà di organizzarsi in tal senso è bassa”.

Sicuramente una più chiara responsabilizzazione di Efsa è necessaria (chiarendo che una comunicazione del rischio che minimizzi i rischi è già in quanto tale un'azione vera e propria di *risk management*, impedendo l'adozione conseguente di misure di salvaguardia agli Stati membri ovvero l'agibilità stessa della gestione del rischio).

Allo stesso modo, una revisione profonda della *General food law* sembra necessaria, andando a incrociare il vero spirito del regolamento CE 178/2002, laddove all'articolo 8 si chiarisce che i consumatori dovrebbero essere in grado di effettuare scelte consapevoli. Peccato che lo stesso regolamento CE 178/2002, con la logica del “*one step back, one step forward*”, non consenta una visione di insieme della filiera, tantomeno al consumatore.

Vale la pena anche considerare come i limiti del regolamento CE 178/2002 non siano stati sanati dal più recente regolamento UE 931/2011, che prevede una rintracciabilità “rafforzata”. Bisognerebbe insomma andare oltre un pur lodevole “*fitness check*” che la Commissione Europea sta svolgendo sulla *General food law*, come mero esercizio di ottimizzazione amministrativa, ma senza ripensare in profondità la normativa esistente.

Altro punto: l'armonizzazione delle regole sulle frodi sembra imprescindibile, tanto a livello di definizione giuridica che di entità delle sanzioni, per evitare di creare zone franche a maggiore rischio, con cittadini di serie A e di serie B (e zone franche).

Oltre ad un Rasff delle frodi, inoltre, è sicuramente auspicabile un database delle frodi, alla stregua di quello Usa, in particolare avvalendosi della collaborazione – la più ampia possibile – tra tutti i soggetti aventi interesse, cittadini e consu-

matori inclusi.

Infine, sembra necessario “sanare” alla radice alcune contraddizioni del modello produttivistico attuale, teso alla ricerca di prezzi sempre più bassi, anche con pressioni forti da parte dei vari soggetti del mondo distributivo. In tal senso, vanno lette alcune iniziative (e richieste) degli agricoltori italiani ed europei, oltre che di altre piccole e medie imprese, alla Commissione, per un divieto delle prassi commerciali inique, abusive e comunque vessatorie nei confronti dei produttori.

In Italia, ad esempio, andrebbe meglio definito il famoso concetto di divieto di “sottocosto palese” come norma che regola le transazioni commerciali tra fornitori e distributori. Con la crisi economica, il marketing della grande distribuzione organizzata è più che mai improntato proprio a tale sottocosto (reclamizzato ovunque in volantini e pubblicità varie), che formalmente sarebbe proibito (in base, appunto, all'art. 62 del decreto Liberalizzazioni del 2012). Ma oggi nessuno sembra preoccuparsene.

Il sottocosto e la pressione sui prezzi sono inoltre riconosciuti come un fattore trainante per il proliferare di frodi. La risoluzione De Lange lo riconosce apertamente (“*Fino a quando si dovrà vedere olio extravergine di oliva a 2,99 euro al litro?*” è allora la domanda da porsi).

Un'ultima riflessione va infine fatta sull'origine in etichetta come possibile strumento di contrasto alle frodi.

Certo, l'origine in etichetta può essere frodata o falsificata, come già sottolineato, ma occorre rilevare come la frode sia comunque un meccanismo “costoso” in termini giuridici per chi la svolge; fare trasparenza con l'etichettatura e imporre ai confezionatori di indicare l'origine, quindi, sicuramente contribuisce ad eliminare commerci poco trasparenti, sia pure legali, ma ingannevoli, fatti solo con l'obiettivo del massimo risparmio, deprimendo così qualità e, in certi casi, sicurezza alimentare. Di conseguenza, tutto quello che contribuisce ad elevare gli standard produttivi e la trasparenza – soprattutto l'origine degli ingredienti – è fondamentale. Si potrà frodare anche su questo aspetto, ma si avrà la certezza di avere infranto la normativa e, perciò, di essere perseguibili. Oggi non è ovviamente così.