

Pesticidi illegali

Profili giuridici di un fenomeno emergente

Manca un'interpretazione univoca delle condotte illecite ad esso ascrivibili

di *Francesco Montanari*

Avvocato e Dottore di ricerca specializzato in Diritto alimentare europeo

La commercializzazione di prodotti fitosanitari illegali è una pratica fraudolenta in forte crescita nel settore agroalimentare. Il quadro giuridico di riferimento e le problematiche di certezza del diritto che possono ostacolare l'efficacia delle azioni e delle iniziative per combatterla

Nel corso degli ultimi anni, in Europa, alcuni attori istituzionali, i rappresentanti dell'industria e, in certa misura, anche i mezzi di comunicazione hanno intrapreso un'attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e dei settori professionali interessati riguardo ad una pratica fraudolenta emergente nel contesto della filiera agroalimentare: la commercializzazione di prodotti fitosanitari illegali.

In seno all'Unione europea (UE), il processo di

sensibilizzazione ha conosciuto particolare slancio a seguito dell'organizzazione di una conferenza ad Alicante (Spagna) nell'ottobre 2012 per iniziativa congiunta di Europol e dell'Ufficio per l'Armonizzazione nel mercato interno, mentre, a livello internazionale, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha istituito dallo scorso anno un Gruppo di lavoro intergovernativo proprio su tale tematica. Un coordinamento dell'azione a livello europeo ed internazionale si è reso necessario nella misura in cui l'immissione sul mercato di prodotti illegali in questa area sarebbe imputabile in buona parte a reti criminali transnazionali.

Per quanto riferimenti espliciti al commercio illegale di prodotti fitosanitari figurino già nella legislazione UE, non sembra tuttavia che vi sia al momento un'interpretazione univoca di tale concetto e delle condotte illecite ad esso ascrivibili. Ciò non toglie che l'interesse del legislatore europeo come di quello nazionale per la prevenzione e la repressione di questo fenomeno sia crescente, come dimostrano, ad esempio, la proposta di riforma della normativa in materia di controlli ufficiali della Commissione europea e, nel caso italiano, l'inasprimento delle sanzioni amministrative comminabili per violazione della legislazione europea relativa ai prodotti fitosanitari di recente introdotto dal d.lgs. n. 69 del 17 aprile 2014.

A fronte di tali considerazioni, questo articolo si ripropone di illustrare brevemente il quadro giuridico nel quale il commercio illegale di prodotti fitosanitari si viene oggi ad inserire, nonché di identificare alcune specifiche lacune e/o problematiche di certezza del diritto che possono ostacolare l'efficacia delle azioni e delle iniziative volte a combatterlo.

Manca un'interpretazione univoca della nozione di commercio illegale di prodotti fitosanitari

Prodotti fitosanitari: il quadro normativo di riferimento

La legislazione europea relativa alla commercializzazione e all'impiego dei prodotti fitosanitari è probabilmente una delle normative di settore più

articolate e al contempo complesse che disciplinano la catena alimentare. I requisiti per l'immissione di prodotti fitosanitari nel mercato UE sono attualmente contenuti nel regolamento CE 1107/2009, nonché in una serie di atti di esecuzione che la Commissione europea ha adottato nel corso del 2011.

In particolare, il regolamento CE 1107/2009 prevede che siano gli Stati membri a concedere le autorizzazioni per l'immissione sul mercato dei singoli prodotti fitosanitari, basandosi su una ripartizione del territorio UE in tre zone geografiche distinte (conformemente all'allegato I, l'Italia fa parte della Zona Sud insieme a Bulgaria, Cipro, Croazia, Francia, Grecia, Malta, Spagna e Portogallo). Per contro, l'approvazione delle sostanze attive da utilizzarsi per la formulazione di prodotti fitosanitari è soggetta ad una procedura centralizzata a livello UE che si svolge sotto la supervisione della Commissione europea e che vede l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA) impegnata nel ruolo di *risk assessor*.



Controlli ufficiali

Sui controlli ufficiali, il regolamento CE 1107/2009 contiene alcune disposizioni di carattere generale che impongono agli Stati membri la predisposizione di regolari verifiche quanto all'osservanza dei requisiti previsti dalla normativa europea da parte degli operatori del settore (art. 68) come pure di un adeguato quadro sanzionatorio per punire le eventuali violazioni accertate (art. 72). Il regolamento allude anche alla futura adozione di norme di dettaglio in materia di controlli ufficiali per quanto concerne aspetti quali, ad esempio, l'imballaggio, lo stoccaggio, l'etichettatura, la commercializzazione e la composizione dei prodotti fitosanitari. Ad oggi, tuttavia, tali nor-

me non sono state ancora adottate.

In assenza di norme armonizzate di disciplina dei controlli di conformità relativi ai prodotti fitosanitari, sembrerebbe logico ed opportuno invocare l'applicazione della normativa generale in materia controlli ufficiali contenuta nel regolamento CE 882/2004 in quanto *lex generalis* che regola la materia (art. 1, par. 3). A tal proposito, vale la pena menzionare che vi sarebbero tuttavia alcuni dubbi sulla piena applicabilità delle disposizioni del regolamento CE 882/2004 alle diverse attività di controllo cui i prodotti fitosanitari possono essere soggetti. Tali dubbi sembrerebbero peraltro confermati dai considerando introduttivi del regolamento CE 1107/2009 secondo cui il regolamento CE 882/2004 «prevede misure di controllo relativamente all'impiego dei prodotti fitosanitari in tutte le fasi della produzione di alimenti»: controlli relativi all'uso dei prodotti fitosanitari per verificare ad esempio la presenza di residui lungo la filiera pertanto, ma non, apparentemente, sulla composizione dei prodotti stessi e/o sull'identità delle sostanze in essi contenute.

L'assenza di norme armonizzate in materia di controlli sui prodotti fitosanitari e l'incertezza esistente quanto all'adeguatezza delle disposizioni del regolamento CE 882/2004 a colmare il vuoto normativo esistente lasciano dunque, al momento, gli Stati membri liberi di decidere le specifiche modalità e la frequenza delle attività di controllo da svolgersi in quest'area.

Commercio illegale: riferimenti normativi

Come anticipato, riferimenti alla nozione di commercio illegale di prodotti fitosanitari sono presenti nella legislazione europea in vigore e in quella in preparazione. L'allegato I della direttiva 2009/128/CE – che definisce il quadro per l'azione comunitaria in materia di uso sostenibile dei pesticidi ed è stata trasposta in Italia a mezzo del d.lgs. n. 150 del 14 agosto 2012 – prevede che l'esistenza e i rischi associati ai prodotti fitosanitari illegali (contraffatti) e i metodi per identificare tali prodotti siano oggetto dell'offerta formativa destinata ad

agricoltori e distributori che gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire. La proposta di riforma del regolamento CE 882/2004 della Commissione europea attualmente in discussione a livello UE prevede la possibilità per il legislatore comunitario di adottare atti delegati che determinino criteri specifici per:

- lo svolgimento di controlli ufficiali in quest'area, tenendo conto, tra l'altro, anche della necessità di combattere il commercio illegale di prodotti fitosanitari, nonché
- la raccolta di informazioni ed il monitoraggio dei prodotti fitosanitari contraffatti e illegali (art. 22 b) e g) COM (2013) 265).

Anche le relazioni degli audit svolti dal *Food and Veterinary Office* (FVO) della Commissione europea negli Stati membri per verificare l'applicazione del regolamento CE 1107/2009 contengono numerosi riferimenti al commercio illegale di prodotti fitosanitari. Nel caso dell'Italia, dove l'FVO ha effettuato un'ispezione nel 2012 (DG SANCO 2012-6277), l'efficacia dell'azione delle autorità competenti contro il commercio illegale di prodotti fitosanitari sarebbe limitata da un congiunto di fattori, tra cui, ad esempio, la mancanza di un'adeguata formazione dello staff responsabile per l'attività di *enforcement* in questo ambito e le limitate capacità dei laboratori ufficiali nazionali per quanto riguarda le analisi vertenti sulla composizione di tali prodotti.

In Italia, l'efficacia dell'azione delle autorità competenti contro il commercio illegale di prodotti fitosanitari sarebbe ostacolata dalla mancanza di un'adeguata formazione dei controllori in questo ambito e dalle limitate capacità dei laboratori ufficiali nazionali per quanto riguarda le analisi vertenti sulla composizione di tali prodotti

Assenza di una definizione giuridica

Per quanto la legislazione UE e la prassi amministrativa delle autorità europee facciano riferimento esplicito, in più di una circostanza, al commercio illegale di prodotti fitosanitari, non ne forniscono però una definizione giuridica precisa. Peraltro, basandosi esclusivamente sul dettato normativo della direttiva 2009/128/CE sopra riportato, sembrerebbe potersi desumere che, per il legislatore europeo, il commercio illegale di prodotti fitosanitari riguardi esclusivamente, o comunque principalmente, la violazione di diritti di proprietà intellettuale relativi alla formulazione del prodotto o al packaging. In verità, le pratiche fraudolente che possono avere i prodotti fitosanitari come oggetto sembrano essere ben più numerose della sola attività di contraffazione, includendo, ad esempio, la commercializzazione di prodotti illegali in quanto prodotti:

- privi di regolare e valida autorizzazione ai sensi del regolamento CE 1107/2009;
- provvisti di regolare e valida autorizzazione, ma che non contengono, in realtà, la sostanza attiva dichiarata in etichetta o ne contengono altra non approvata (sub-standard).

L'assenza di una definizione giuridica univoca di commercio illegale nonché di una classificazione delle diverse fattispecie di pratiche fraudolente che violano la normativa UE in materia di immissione sul mercato di prodotti fitosanitari fa sì che oggi autorità competenti degli Stati membri e *stakeholders* attribuiscono significati potenzialmente differenti a tale nozione e, su tale base, definiscano ambito e tipo di iniziative volte ad arginarlo. Laddove si protragga, tale situazione potrebbe facilitare il consolidarsi di pratiche nazionali di *enforcement* difformi o non coordinate, una conseguenza difficilmente desiderabile nel contesto della lotta ad un fenomeno che appare sempre meno vincolato dai confini geografici dei singoli Stati.