

Giornata di studio:

La tutela della qualità  
dei prodotti agroalimentari  
in un mercato mondiale in rapida evoluzione

Padova, 26 novembre 2015



## La tutela della qualità dei prodotti agroalimentari in un mercato mondiale in rapida evoluzione

26 novembre 2015 - Padova, Sezione Nord Est

(Sintesi)

La tutela della qualità inizia con la definizione del concetto di frode e di frode alimentare in particolare. Le dinamiche sociali dell'agire con frode si basano sulla considerazione che gli uomini e i loro costumi tengono conto principalmente di tre fattori: la scarsità, il conflitto e l'ignoranza. Infatti là dove vi è scarsità ed essa tocca diritti e aspettative considerati legittimi, nasce il conflitto tra gli uomini. La condizione umana è sempre legata al non sapere molte cose, alla mancanza di informazioni e, soprattutto, a una diffusa stupidità.

Oggi, tra gli alimenti più di frequente oggetto di attività fraudolente, figurano l'olio d'oliva, il pesce, i prodotti biologici, i cereali, il miele, il caffè, il tè, le spezie, il vino, alcuni succhi di frutta, il latte e la carne.

Il sistema agroalimentare italiano è caratterizzato dalla reciprocità di luogo di produzione e identità culturale. Tale sistema che s'identifica con la moderna locuzione di "made in Italy" si contrappone al sistema globalizzato delle produzioni agroindustriali.

Pertanto, nel sistema italiano, si aggiunge un nuovo elemento di tutela: la protezione del prodotto agroalimentare come un insieme che raggruppa alimento, territorio, usi e tradizioni che ne determinano l'esclusiva qualità merceologica e organolettica.

«Il riconoscimento da parte dell'UE delle peculiarità qualitative di alcuni prodotti agricoli e agroalimentari: es. ortofrutticoli, formaggi, prosciutti, vini (...) derivanti dall'origine delle materie prime e/o dalle particolari tecniche produttive, ha comportato la necessità di prevedere il rispetto e il mantenimento delle condizioni di produzione ai fini della garanzia al mercato e al consumatore.

\* *Università di Padova*

In particolare per i prodotti che, in ragione del riconoscimento della Denominazione di Origine Protetta o dell'Indicazione Geografica Protetta, godono di condizioni di privilegio in un mercato sempre più globalizzato, si è resa necessaria l'implementazione di un sistema di controllo e di certificazione a garanzia della "lealtà" produttiva. Distinguendo nella fattispecie le azioni di tutela dei marchi di origine e le iniziative di promozione, in capo ai Consorzi di Tutela da quelle di effettivo controllo dei sistemi di produzione.

L'UE ha pertanto previsto che per ogni prodotto riconosciuto a DOP o a IGP, in base a un disciplinare che ne regola l'origine, la produzione delle materie prime, la trasformazione e la presentazione al mercato (confezionamento), vi sia un piano dei controlli, approvato da ogni Stato membro e che questa attività di controllo per il rispetto delle caratteristiche qualitative venga attuata da organismi terzi di certificazione all'uopo autorizzati. CSQA è stato il primo ente a essere riconosciuto, fin dal 1999 e autorizzato in Italia dal Ministero delle Politiche Agricole a svolgere questa attività di controllo e certificazione che richiede particolari requisiti di indipendenza, terzietà, trasparenza e capacità professionale previsti da normative internazionali».

A livello mondiale la crescita prevista per IL 2015 è pari al 20,9%, corrispondenti a 1.600 miliardi di dollari entro la fine del 2015, vale a dire quasi il 7% delle vendite al dettaglio. In altri termini l'e-commerce si presenta come un mercato iper dinamico. Cina e USA sono i protagonisti dell'e-commerce e le principali piattaforme web sono ancora cinesi e americane. La CINA presenta 332 milioni di acquirenti on line, corrispondenti a 1.000 miliardi di dollari previsti per il 2018 di vendite on line cioè il 40% del mercato globale on line. Nel vecchio continente il Regno Unito risulta leader negli acquisti on line mentre l'Italia raggiunge appena un decimo dell'UK con un basso livello di acquisti transfrontalieri. Comunque in Italia nel 2014 gli acquisti on line hanno avuto un controvalore di 24,2 miliardi di euro. Amazon è già operativo in Italia nel settore food ed Ebay ha una sezione specifica sulla home page italiana dedicata al «GUSTO». L'e-commerce e il food rappresentano sempre più un mercato di giganti. Tanto che 10 Gruppi controllano oltre il 70% del mercato "Food" pari a 450 miliardi di dollari di fatturato annuo e 7.000 miliardi di capitalizzazione e l'Italia si caratterizza per i tanti produttori, piccoli. L'e-commerce appare sempre più concentrato nelle piattaforme Alibaba, Amazon e Ebay.

Dal 2014, l'ICQRF ha affrontato la sfida dell'e-commerce (fenomeni di usurpazione, evocazione, uso commerciale diretto o indiretto, o pubblicità ingannevoli come il cosiddetto "Italian sounding") cooperando con "ALIBABA" mediante il programma di tutela "ALIPROTECT", agendo come Autorità di protezione "ex officio" (EU)Reg. No. 1151/2012, agendo come Orga-

nismo di contatto EC) Reg. No. 555/2008 (Prodotti Vitivinicoli) si rafforza la protezione dei prodotti agro-alimentari di qualità italiani.

Nel 2012 è stato approvato il Regolamento n. 1151/2012 che tra le sue tante disposizioni prevede il rafforzamento e/o il miglioramento della protezione delle DOP e IGP dell'UE. Con tale Regolamento l'UE ha profondamente cambiato la sua visione sul cibo e la sua protezione: da prodotto agricolo (trasformato) a prodotti appartenenti al patrimonio gastronomico e culturale europeo. In tale contesto, l'Italia, con il DM 14 ottobre 2013, ha attuato tale Regolamento individuando l'ICQRF (Ispettorato Centrale della tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari) come autorità nazionale per la "protezione ex officio" delle DOP e IGP italiane, sia in Italia che in Europa. L'UE rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. In tale contesto nella carta di Milano si riporta: «Quindi noi, donne e uomini, cittadini di questo pianeta, sottoscrivendo questa Carta di Milano, chiediamo con forza a governi, istituzioni e organizzazioni internazionali di impegnarsi a: adottare misure normative per garantire e rendere effettivo il diritto al cibo e la sovranità alimentare; (...) considerare il cibo un patrimonio culturale e in quanto tale difenderlo da contraffazioni e frodi, proteggerlo da inganni e pratiche commerciali scorrette, valorizzarne origine e originalità con processi normativi trasparenti».

Le comunicazioni sono state le seguenti:

Massimo Ferasin (ICQRF Lombardia - Ministero delle Politiche agricole Alimentari e Forestali) – *Aspetti sociali ed economici delle frodi alimentari*

Luigino Disegna (Presidente CSQA) – *Controllo e certificazione delle produzioni agroalimentari ad indicazione geografica*

Stefano Vaccari (Capo Dipartimento ICQRF - Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali) – *Il cibo e l'e-commerce: lo scenario mondiale e l'esperienza italiana per la tutela sul web*

## Aspetti sociali ed economici delle frodi alimentari

«due sono i modi con i quali si fa ingiustizia: con la violenza e con la frode; la frode è propria della volpe, la violenza del leone; sia l'una che l'altra è contraria alla natura umana, ma la frode desta maggiore repulsione»  
Cicerone, *De officiis* cap. 41 del libro I

### LA FRODE

In termini filosofici la frode è collocabile in un ambito di azione dell'uomo connesso a quello che Jürgen Habermas definiva «agire strategico» secondo cui l'individuo si muove in vista di scopi ben determinati adottando uno specifico piano d'azione. Ciò significa che a guidare il comportamento fraudolento sono il calcolo dell'utile e dello scopo finale che potremmo coniugare all'adagio attribuito a Machiavelli «il fine giustifica i mezzi».

La frode è innanzitutto inganno che tendiamo a far coincidere idealmente con la menzogna escogitata al fine d'indurre in errore il prossimo o a danneggiare gli altri a proprio vantaggio.

La frode, l'inganno e la menzogna sono aspetti congruenti dello stesso agire che implica un coinvolgimento diretto e primario del sapere di un individuo.

La definizione della frode attribuita a Caio Aquilio (giurista romano del II-I secolo a.C.): «per frode intendo il fingere una cosa e il farne un'altra», aggiunge una nuova risoluzione concettuale: la discrepanza tra l'actum e il simulatum che potremmo definire nell'ottica giuridica attuale come a un travisamento della realtà indotto volontariamente da un «frodatore nella percezione cognitiva del frodato».

Non vi è nella frode solamente la componente attiva che si realizza con la menzogna «consegna una cosa per un'altra o diversa da quella dichiarata o pattuita»<sup>1</sup> ma anche la componente passiva della reticenza cioè quella che si commette non già con le azioni, bensì con le omissioni. «Se la si-

\* ICQRF Lombardia - Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali

<sup>1</sup> Art. 515 c.p.

mulazione e la dissimulazione sono frode [*dolus malus*], pochissime sono le azioni in cui tale frode non entri»: così Cicerone chiarisce quanto il costume sociale sia intessuto di frode e menzogna, di simulazione e di dissimulazione. La reticenza è sicuramente più problematica e ambigua della menzogna perché tratta di condotte che implicano ingiustizia giacché non compiute «egli sa e non dice e, pertanto, la sua è un'azione fraudolenta nel senso della reticenza». Cicerone specifica che, nel caso della reticenza, «il nascondere non consiste già nel tacere una cosa qualsiasi, ma nel volere che, per tuo esclusivo vantaggio, quello che tu sai sia ignorato da quelli a cui tornerebbe utile il saperlo». È così introdotta una nuova determinazione, quella della manipolazione del sapere per proprio esclusivo vantaggio e a danno degli altri.

Secondo il diritto romano la frode è considerata prevalentemente per ciò che attiene l'utile mentre nella Bibbia vi è un riferimento alle pratiche ingannevoli sul peso e le misure che si collega strettamente al tema dell'onestà e della giustizia nei rapporti sociali. Le misure non devono essere modificate per non diventare strumento d'ingiustizia sociale. La norma è presa dal libro di Levitico (19:36): «Avrete bilance giuste, pesi giusti, efa giusta (45 litri), hin giusto (un sesto di efa, 7,5 litri). Io sono il Signore vostro Dio, che vi ho fatto uscire dalla terra d'Egitto».

#### ASPETTI SOCIALI DELLA FRODE ALIMENTARE

Il concetto di frode ha una valenza universale che pervade la struttura sociale nelle sue molteplici sfaccettature, laddove si rincorre il tornaconto personale, l'esercizio del potere, il vantaggio competitivo.

Tenendo fermi gli assiomi appena citati, cercheremo ora di calarci nel sistema del complesso mondo alimentare. In ogni caso nelle dinamiche sociali l'agire con frode si basa sulla considerazione degli uomini e dei loro costumi tenendo conto principalmente di tre fattori.

##### 1) La scarsità (competizione per beni non sufficienti per tutti).

Durante le due guerre mondiali le frodi aumentarono per la scarsità del cibo, con sofisticazioni degli alimenti: latte diluito con acqua, pane prodotto con farine scadenti o con l'aggiunta di gesso. Nel 1600 gli odiati mugnai, de-testati al pari dei fornai, macinavano con grande disinvoltura e mettevano in commercio grani e farine deteriorate creando gravi problemi ai deputati alla pubblica sanità che secondo Lodovico Antonio Muratori

hanno sommamente da vegliare che la farina e il pane, destinato all'uso del popolo, non sia loglioso, onde non si perturbi lo stomaco e la mente di chi sene ciba. Questo sarebbe un vendere veleno. Lo stesso è da dire delle farine di frumento guasto, fava e frumentone marcio. Non sono mancati fornai e farinotti di corrotta coscienza, che a dispetto delle buone leggi di ciascuna città, vogliono e sanno smaltire il loglio<sup>2</sup> e la mondiglia per grano e pregiudicar con ciò alla sanità del pubblico. A chi rivelerà simili assassini, s'ha da proporre premio, da ricavarli dal gastigo de i delinquenti. Gran disordine di quel paese è, dove la povera gente si truova talvolta alloggiata, senza che alcuno se ne prenda pensiero.

Altro esempio la sofisticazione del vino addizionato di zuccheri e alcol etilico o sostituito con diversi prodotti «da quelli più innocui, come poteva essere l'intruglio che si preparava nell'Ascolano con dieci litri d'acqua, due chili di miele. Due grammi di acido tartarico e raspi d'uva e scoppicchi pel cappello» a vere e proprie adulterazioni «con sostanze artificiali come il cloridrato di rosanilina ottenuto mediante il processo dell'arsenico, per cui viene sempre messo in commercio inquinato da tale veleno, o manipolazioni con acido solforico o con allume, che ravvivavano il colore del vino e lo chiarificavano»<sup>3</sup>.

2) Il conflitto (infatti là dove v'è scarsità ed essa tocca diritti e aspettative considerati legittimi, nasce un conflitto tra gli uomini).

Il caso dell'assenzio, bevanda spiritosa ampiamente diffusa tra la fine 1800 e inizi del 1900, è particolarmente efficace per comprendere il conflitto sociale tra contrapposti interessi, morali, economici, politici e salutistici. La bevanda Assenzio, meglio conosciuta come "*Fata verde*", amata da molti artisti (tra cui Vincent Van Gogh, Oscar Wilde, Toulouse Lautrec, Verlaine e Rimbaud, Ernest Hemingway, e nella Milano di fine Ottocento gli artisti a tutto tondo, anticonformisti e ribelli, della scapigliatura) è ottenuta prevalentemente dall'*Artemisia absinthium*, una pianta spontanea che cresce in gran parte dell'Europa centrale. La sua ampia diffusione non solo negli ambienti bohémien e borghesi ma anche in quelli proletari portò l'assenzio a diventare una sorta di minaccia per la tenuta dei modelli morali e sociali dell'inizio '900 a causa del frequente abuso che conduceva nei casi estremi a esiti letali. La bevanda era a quel tempo molto diffusa trovando mercato in sostituzione del vino reso scarso dalla diffusione della fillossera della vite che decimò la viticoltura europea. Al

<sup>2</sup> Lollium temuletum L. Famiglia Poaceae, contiene un fungo del genere Claviceps che produce alcaloidi tossici.

<sup>3</sup> P. SORCINELLI, *Gli italiani e il cibo. Dalla polenta ai cracker*, Bruno Mondadori, Milano, 1999, p. 162.



pari di molti prodotti di successo che devono sottostare a obblighi fiscali anche l'assenzio non fu immune alle frodi, costava poco ma per soddisfare le esigenze delle classi più povere, piccoli produttori senza scrupoli sofisticavano pericolosamente l'assenzio con alcol di diversa origine non rettificato, purché poco costoso, e con acetato rameico o tricloruro di antimonio per conferire al liquido il tipico colore verde brillante. Ciò portò a numerosi casi di avvelenamento con sintomatologie simili all'epilessia<sup>4</sup>. Tuttavia furono probabilmente i presunti effetti "allucinogeni" attribuiti alla bevanda, più di quelli salutistici, a condurre la politica a determinazioni per reprimerne i consumi anche su pressioni di forti corporazioni con finalità moralistiche che animavano l'opinione pubblica, e delle lobby a difesa del vino. La diffusione fu così importante da rappresentare in Francia il 90% degli aperitivi consumati sul territorio nazionale con un incremento dei consumi che passò da 700.000 litri nel 1874 a 36.000.000 di litri nel 1910 rappresentando una vera minaccia per le *ligues anti alco-oliques* (tra i cui sostenitori vi erano Louis Pasteur e Claude Bernard) che attivarono una campagna diffamatoria al motto «l'absinthe qui rend fou» e all'ordine «Tous pour le vin, contre l'absinthe» che raccolse oltre 400.000 adesioni in una petizione. Fu così vietata la sua vendita con un'ordinanza prefettizia in Francia il 16 agosto del 1914 come testimonia un annuncio pubblicato nell'*Echo de Paris* («Le préfet de police vient de rendre une ordonnance interdisant la vent de l'absinthe. Tuot débitant de boissons

<sup>4</sup> Il punto determinante delle bizzarre vicende dell'Assenzio ruota intorno a una molecola chiamata Tujone in esso contenuta, alla quale furono attribuite, già agli inizi del 1900, le proprietà neurotossiche. Il Tujone è un chetone terpenico presente in natura in alcune specie botaniche (timo, rosmarino, foglie di cedro, salvia tanaceto, assenzio) come miscela di  $\alpha$ -(-) e  $\beta$ -(-)-diastereoisomero che si trova negli oli eteri e odora di mentolo. Questo terpene è presente in modeste quantità nell'*Artemisa absinthium* nel cui olio essenziale si trova nelle percentuali di 0,53-1,22 di  $\alpha$ -tujone e 17,5-42,3  $\beta$ -tujone (B.M. Lawrence (ed.), *Natural Flavor and Fragrance Materials. "Perfumer & Flavorist". Essential Oils 1992-1994*. Carol Stream, IL., Allured Publishing Corp., 1995, pp 11-14). Il nome della molecola fu proposto dal chimico A. Kekule (Lehrb. d.org. Chemie, II, p. 464) uno tra i fondatori della teoria della struttura molecolare. La scoperta dei terpeni risale a un periodo compreso tra il 1885 e il 1910 frutto di un intenso lavoro di ricerca chimica condotto da O. Wallach, G. Wagner, A.V. Baeyer, F. W. Semmler. L'individuazione del Tujone nell'assenzio fu quindi possibile all'epoca delle misure repressive e furono possibili sperimentazioni sugli effetti tossici nei ratti verificando che dosaggi di un grammo di olio essenziale, molto al di sopra della dose letale, di *artemisia absinthium*, iniettato direttamente in vena determinava nelle cavie *delirium tremens*, convulsioni epilettiformi e morte. Oggi la sperimentazione ha stabilito la DL50 nel ratto per somministrazione orale in 500 mg/kg (NLM, 1997) mentre nel coniglio, dopo somministrazione endovenosa di 0,031 mg/Kg (NLM; 1997). R. MARGARIA, *Acute and sub-acute toxicity study on thujone*, Unpublished report of the Istituto di Fisiologia, Università di Milano (cited from CoE Datasheet RD4.2/14-44, 1999), 1963.

qui contreviendrait aux prescriptions de cette ordonnance s'exposerait à la fermeture de son établissement») e da un divieto di produzione e di commercio su base normativa in molti paesi europei e negli Stati Uniti (in Svizzera dal 7 ottobre 1910, in Belgio nel 1913, in Francia dal 16 marzo 1915) con la motivazione che le virtù dell'assenzio «portano alla pazzia e alla criminalità, rendono l'uomo stupido e minaccia il futuro del nostro tempo»<sup>5</sup>. Quello dell'Assenzio fu un caso rilevante sul piano della politica alimentare rappresentando un'allerta sanitaria a livello internazionale ante litteram. In Spagna, Portogallo, United Kingdom e Cecoslovacchia l'Assenzio non fu vietato mentre in Italia fu bandito con il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza nel 1926 approvato definitivamente nel 1931 (tuttora in vigore) ma non furono vietate altre bevande che contenevano la stessa Artemisia (Vermut) a riprova del fatto che il legislatore italiano fu più attento ad aspetti legati alla congiuntura politica del periodo e alla difesa dei prodotti nazionali più che agli aspetti legati alla salute.

3) L'ignoranza (infatti la condizione umana è sempre legata al non sapere molte cose, alla mancanza di informazioni e, soprattutto, a una diffusa stupidità).

Con la frode s'induce qualcuno a un determinato comportamento sottraendogli delle possibilità di conoscenza e, pertanto, facendolo cadere in errore.

La storia di costumi e malcostumi legati alle frodi e più propriamente a quelle che hanno per oggetto gli alimenti è ricchissima di fatti che intrecciano epiloghi drammatici (per le ricadute sanitarie che hanno portato non raramente a morte per le adulterazioni, alterazioni e sofisticazioni di alimenti primari), a ingegnose architetture messe in atto per eludere il fisco e le regole commerciali.

<sup>5</sup> Altri effetti biologici determinati dal tujone sono conosciuti. La neurotossicità del tujone è stata recentemente associata alla sua capacità di bloccare a livello cerebrale i recettori dell'acido  $\gamma$ -amminobutirrico (GABA) neurotrasmettitore inibitorio, del sistema nervoso centrale (responsabile della regolazione dell'eccitabilità neuronale in tutto il sistema nervoso e del tono muscolare). L'effetto è di favorire l'insorgenza di scariche elettriche neuronali anomale, responsabili delle manifestazioni cliniche di tipo epilettico. Studi condotti su colture primarie di cellule di embrioni di fegato di pollo indicano che il tujone è porfirogenico (causa un accumulo di protoporfirina) e può causare porfria, un'alterazione dell'attività di ALA-Deidratasi uno degli enzimi che sintetizzano il gruppo EME nel sangue. È interessante notare che la porfria eritropoietica congenita è una malattia i cui sintomi portano a fotosensibilità, sviluppo dei denti canini e forte pallore. Sintomi che hanno una specularità con le leggende della Transilvania e ciò aumenta l'interesse, seppur indiretto, legato al mistero dell'assenzio. Il tujone inoltre possiede una lieve affinità per i recettori dei cannabinoidi senza tuttavia indurre effetti cannabis-mimetici. La comparsa di effetti tossici è legata alla sua concentrazione.

È tuttavia evidente che il fenomeno della frode trova la sua massima espressione all'aumentare degli scambi commerciali e la sua massima differenziazione al perfezionamento di norme giuridiche e tecnico-scientifiche a tutela del bene comune e dei prodotti.

#### ASPETTI ECONOMICI DELLE FRODI ALIMENTARI

Oggi, tra gli alimenti più frequentemente oggetto di attività fraudolente, figurano l'olio d'oliva, il pesce, i prodotti biologici, i cereali, il miele, il caffè, il tè, le spezie, il vino, alcuni succhi di frutta, il latte e la carne.

Esempi:

sulla qualità intrinseca del prodotto:

- alterazioni: sono modificazioni della composizione e dei caratteri organolettici degli alimenti (es. latte scaduto, vino inacidito, olio rancido);
- *adulterazioni*: sono modifiche della naturale composizione di un alimento (es. vino annacquato, olio ottenuto da semi venduto per olio d'oliva);
- *sofisticazioni* sono modificazioni volontarie della naturale composizione di un alimento (es. aggiunta di solfiti nella carne, aggiunta di coloranti nelle paste, aggiunta di nitriti, carne di cavalli trattati con fenilbutazone, utilizzo di alcol al metanolo nei superalcolici, grasso contaminato da diossina nella produzione di alimenti per animali);

riguardanti la commercializzazione

- *falsificazioni*: sostituzione di un alimento per un altro (es. la commercializzazione della carne equina come carne bovina, sale per disgelo stradale come sale alimentare, l'indicazione scorretta delle specie animali utilizzate in un prodotto a base di carne o frutti di mare);
- *contraffazioni*: far apparire un alimento diverso da com'è nella sua costituzione (es. un comune formaggio duro venduto per Parmigiano Reggiano, farina ordinaria come farina biologica, scorretta etichettatura delle specie ittiche e dei prodotti del mare, l'indicazione scorretta del peso, l'uso ingiustificato di loghi di qualità riguardanti l'origine o il benessere degli animali, la contraffazione e la commercializzazione di prodotti alimentari oltre la loro data di scadenza, uova di batteria come uova biologiche, la vendita di alimenti comuni come prodotti biologici).

Va da sé che le attività fraudolente incidono negativamente sul settore alimentare per effetto:

- della sfiducia dei consumatori nella catena alimentare, per effetto derivato dagli scandali che ledono l'immagine globale di questo settore;
- del maggior carico al sistema sanitario nei casi che intaccano la sicurezza alimentare;
- del danno alle imprese che producono onestamente per l'impatto delle falsificazioni e contraffazioni;
- del danno ai consumatori che pagano un valore inadeguato attribuito al prodotto fittizio;
- dei danni ambientali connessi alle cattive prassi produttive spesso inquinanti.

Il sistema agroalimentare italiano è caratterizzato, inoltre, dalla reciprocità di luogo di produzione e identità culturale. Si tratta dell'insieme delle caratteristiche socio-culturali, architettoniche, di linguaggio, di abitudini che caratterizzano un luogo *genius loci* che si manifesta in un articolato carosello di prodotti a denominazione di origine che ampliano i confini valoriali dei singoli prodotti alimentari. Tale sistema che s'identifica con la moderna locuzione di *made in Italy* si contrappone al sistema globalizzato delle produzioni agroindustriali. Pertanto, nel sistema italiano, si aggiunge un nuovo elemento di tutela: la protezione del prodotto agroalimentare come un insieme che raggruppa alimento, territorio, usi e tradizioni che ne determinano l'esclusiva qualità merceologica e organolettica.

In ambito Comunitario l'agroalimentare è uno dei principali settori economici stimato in 715 miliardi di euro l'anno interessando 48 milioni di posti di lavoro.

In Italia secondo i dati di Nomisma il processo di produzione e distribuzione dei prodotti agroalimentari coinvolge il 13,2% degli occupati e 8,7% del pil (119 miliardi di euro; dati 2014). Nel quadriennio 2008-2011, sempre secondo i dati della stessa Società di Studi Economici, gli italiani hanno speso mediamente ogni anno 216 miliardi di euro per alimenti e bevande.

I dati del rapporto annuale dell'ICQRF che documenta l'incidenza degli illeciti sul totale dei 36.000 controlli effettuali tra notizie di reato (1%), contestazioni amministrative (11,8%) e diffide (2,4%) fanno capire meglio di ogni altra rilevazione di come il costume sociale sia intessuto di frode e menzogna, di simulazione e di dissimulazione (citando Cicerone). Oltre all'attività ICQRF sono da considerare i risultati degli altri organismi deputati al controllo nel settore alimentare: Carabinieri (NAS e NAC), Guardia di Finanza, Corpo Forestale dello Stato, Ministero della Salute, Capitanerie di Porto, Ministero per lo Sviluppo Economico che insieme all'ICQRF collaborano per una più incisiva azione di tutela multisettoriale e di contrasto alla malavita organizzata.

## DEFINIZIONE DI FRODE ALIMENTARE

In Italia, pur non essendoci una definizione di frode alimentare, la tutela della qualità degli alimenti e dei consumatori trova comunque posizione giuridica nelle norme sanitarie d'inizio 1900 e a quelle a tutela della commercializzazione del 1925 e nel corpo organico di disposizioni di diritto penale nel Titolo VI (di delitti contro l'incolumità pubblica), Capo II (dei delitti di comune pericolo mediante frode). Per frode alimentare s'indica genericamente la produzione, detenzione, commercio vendita o somministrazione di alimenti non conformi alle leggi vigenti.

Tuttavia, ogni comportamento fraudolento è collocabile, secondo i casi, nell'ambito del diritto amministrativo o del diritto penale, come ad esempio (l'elenco non è esaustivo):

1. l'adulterazione e la contraffazione di sostanze alimentari (Art. 440 cp);
2. il commercio dei prodotti alimentari contraffatti o adulterati (Art. 442 cp);
3. gli scambi di sostanze alimentari nocive (Art. 444 cp);
4. divieto di uso nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il consumo sostanze alimentari:
  - a) private anche in parte dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variane la composizione naturale, salvo quanto disposto da leggi e regolamenti speciali (art. 5 lett. A L. 283 / 1962);
5. le violazioni riguardanti le etichette non corrette e la mancanza di trasparenza, e la pubblicità di cibo che non garantisce le informazioni specifiche dei consumatori (D.Lgs. 109/1992 art. 2, art. 18, co. 1);
6. fraudolenta negoziazione e la vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (Art. 515-516 cp);
7. contraffazione d'indicazioni geografiche (Art. 517-quarter cp).

Da quanto sinora esposto, rimane tuttavia indeterminata la definizione di "frode alimentare".

Secondo il prof. F. Capelli<sup>6</sup> l'espressione "frode alimentare" è comunque equivoca in quanto utilizzata genericamente per differenti fattispecie legate alla sicurezza alimentare e alla commercializzazione. In ogni caso, secondo

<sup>6</sup> F. CAPELLI, *Frodi alimentari. Anatomia di un'espressione equivoca, foriera di pericolosi malintesi e di strumentalizzazioni tendenziose*, «Alimenta», n. 9, anno XXII, settembre 2015, pp. 177-181.

Capelli la percezione dei consumatori è associata a problemi di sicurezza con implicazioni sul piano della salute generando, spesso inutilmente, la paura di rimanerne vittima con forti ripercussioni sugli acquisti. Egli propone la seguente definizione di frode alimentare, aperta alla discussione poiché non collocata nel quadro legislativo vigente, «una violazione intenzionale, consapevole o comunque colposa di disposizioni applicabili in materia di produzione, distribuzione o somministrazione di prodotti alimentari, idonea a causare effetti nocivi per la salute (umana ed animale), indipendentemente dalla prevedibilità di tali effetti» distinguendo nettamente le violazioni in materia di sicurezza alimentare che determinano effetti nocivi alla salute e violazioni di carattere meramente commerciale che non procurano alcun effetto del genere.

Il problema delle definizioni è sentito anche in ambito comunitario, dove la lotta alla frode alimentare rappresenta, invece, un punto relativamente nuovo nell'agenda europea non considerata, nel passato come una priorità sul piano dell'elaborazione e dell'applicazione delle leggi a livello dell'UE

il diritto non fornisce attualmente una definizione di frode alimentare e che gli Stati membri seguono metodologie diverse quando occorre darne una; ritiene che una definizione uniforme sia essenziale per sviluppare un approccio europeo nella lotta alla frode alimentare; sottolinea la necessità di adottare rapidamente una definizione armonizzata a livello dell'UE sulla base delle discussioni condotte con gli Stati membri, le parti interessate e gli esperti, che includa anche aspetti come l'inosservanza della legislazione in materia alimentare e/o l'induzione in errore dei consumatori (compresa l'omissione delle informazioni sul prodotto), l'intenzionalità, l'eventuale profitto economico e/o il vantaggio competitivo<sup>7</sup>.

È interessante quindi considerare come gli altri Stati dell'Unione definiscano la frode alimentare.

#### DEFINITION OF FOOD FRAUD

##### *Germany*

##### Definition of Food Fraud:

In Germany there is no legal definition of food fraud as such. However,

<sup>7</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulla crisi alimentare, le frodi nella catena alimentare e il loro controllo (2013/2091) (INI).

German food law forbids the placing on the market of products which are counterfeited and/or do not comply with consumers' expectations (apparent better quality). Moreover, food fraud is covered by other pieces of legislation such as the criminal code, the BGB or EU regulations. Hence, food fraud can be either an administrative or criminal offence, the difference (usually) lies in the intention (intentionality = criminal, negligence = administrative).

Due to the federal structure of Germany, the competent authorities of the federal states are responsible for the enforcement of food and feed law.

### *Belgium*

#### Definition of Food Fraud:

Food Fraud is not defined as such in any law. However, specific prohibitions are likely to apply to fraudulent behaviour related to food. Many provisions from the criminal code and other laws cover almost every behaviour linked with the concept of food fraud i.e. deceptive commercial practice (consumer code), falsified food (food information law, 1960).

### *Greece*

#### Definition of Food Fraud:

Definition of "adulterated food": " Food, in which substances of lower value/quality from the original ones are added for profit, or food in which substances are added in order to have a better appearance from that in reality " (Law 4235/2014, Art. 1).

The Law 4235/2014 defines fraudulent behaviours/practices that could lead to "adulterated food".

Sanctions are: fines, suspension of commercial activities, closure of premises, withdrawal of licences and public release.

However, if there is also an endangerment to human health and consequent health damages, the Criminal Code applies.

### *Spain*

#### *A. How food fraud is dealt with*

#### Identified Competent Authorities:

- Guardia Civil;
- Ministry of Agriculture, Food and Environment;
- AECOSAN (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad).

#### Definition of Food Fraud:

Spain does not have a legal definition of food fraud. However, food fraud

can be covered through what domestic regulations describe as “infringements by means of fraud” (Article 4.3 of Royal Decree 1945/1983, enacted on June 22). Other specific infringements and sanctions are regulated in consumer and agri-food production protection laws such as Article 49.1 d) of Royal Legislative Decree 1/2007, and General Act for the Protection of Consumers and Users (LGDCU) and other complementary pieces of legislation.

The following are deemed to be infringements by means of fraud under Royal Decree 1945/1983:

Art. 4.3.1 The creation of means of production, as well as the processing of agrarian products and foodstuffs, by means of treatments or processes not being approved by current legislation, and by the addition to or the taking from of substances or components modifying their composition for fraudulent purposes.

Art. 4.3.2 The frauds in the nature, composition, quality, richness, weight, excess humidity or any other discrepancy that there may be between the actual characteristics of the matter or the components under consideration, and those provided by the producer, maker or seller; as well as every voluntary act of a similar nature entailing transgression or breach of the provisions of the legislation in force.

Art. 4.3.3 The use of labels, containers or advertising, names, indications of source, type of product or false indications failing to match the product or leading the consumer into confusion.

Art. 4.3.4 The counterfeiting of products and the sale of counterfeited products.

Art. 4.3.5 Providing false data that may lead any of the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food's Bodies to award grants, subsidies or benefits of any description, without satisfying the requirements therefor or without complying with the conditions previously laid down, from the moment when the said grant or benefit be awarded.

The following are infringements linked to the protection of consumers and users under LGDCU:

Art. 49, 1 d) The alteration, adulteration or fraud in goods and services susceptible to consumption, by means of the addition to or the taking from of any substance or component, the alteration to their composition or quality, the non-compliance with such conditions as may be in keeping with their nature or the guarantee, the mending or repair of products with a durable nature, and, in general, any situation leading into deception or



confusion, or preventing the true nature of the good or service from being identified.

### *B. Fraudulent behaviours sanctioned*

#### Administrative

LAW	TYPE OF OFFENCE	SANCTION
art. 4.3 Real Decreto 1945/1983	Violation of the provisions	Fines 3000€ up to 600.000€
Art. 51 Real Decreto Legislativo 1/2007	Violation of the provisions (consumers' code)	Fines 3000€ up to 600.000€

List of other possible administrative sanctions:

1. Withdrawal of licence/permit
2. Confiscation
3. Suspension of the commercial activity
4. Closure of premises
5. Advertising in newspapers/media

#### Criminal

LAW	TYPE OF OFFENCE	SANCTION
Art. 359 codigo penal	Elaboration and/or trading with unauthorised substances	Fines
Art. 360 codigo penal	Trading with authorised substances without following the requirements	Fines
Art. 363 codigo penal	Placing on the market of expired foodstuff	Fines Imprisonment from 1 to 4 years
Art. 364 codigo penal	Adulterating food	Fines Imprisonment up to 4 years
Art. 282 codigo penal	Misleading the consumer and false advertising which leads to serious injuries	Imprisonment up to 2 years

List of other possible criminal sanctions:

1. Closure of premises
2. Suspension of commercial activity
3. Withdrawal of licences/permits
4. Disownment of the financial gains obtained through the fraudulent behaviour

#### Comments on Sanctions:

On the administrative sanctions, pursuant to the provisions of Royal Decree 1945/1983, in the case of serious infringements, in which the fine may ran-

ge from € 601 to € 15,025, this amount can be exceeded and become as high as the quintuple of the value of the products being the subject of the infringement. In the case of very serious infringements, in which the fine may range from € 15,025 to € 601,012, this amount can be exceeded and become as high as the decuple of the value of the products being the subject of the infringement. Pursuant to the provisions of Royal Legislative Decree 1/2007, in the case of serious infringements, ranging from € 3,005.07 to € 15,025.30, as well as in the case of very serious infringements, ranging from € 15,025.31 to € 601,012.10, the said amounts can be exceeded and become as high as the quintuple of the value of the products being the subject of the infringement. Sanctions in general are considered to be proportionate, effective and dissuasive as they are also linked to the financial gain of the fraudulent activity in most cases.

#### *C. Initiatives launched to combat food fraud*

Spain is participating in Joint International Operations (OPSON and others not mentioned).

#### *D. Other relevant informations*

Cases:

- Presence of horsemeat in meat products whose labelling failed to mention the said presence;
- Trademarks forgery;
- Substitution of one species for another of a lesser commercial value;
- Substitution of species included in the container;
- Failure to comply with quality parameters, commercial categories and nutritional statements as laid down in current regulations;
- The pollen content in honeys does not match the sales designation;
- Non-compliance with the drained weight-net weight ratio.

No other specific information has been provided.

#### *United Kingdom*

Definition of Food Fraud:

The UK does not have a legal definition of food fraud. However, the behaviours linked to food fraud are described in the Fraud Act 2006. Also the Food Safety Act 1990 is applicable.

1) Under the Fraud Act 2006 a person is guilty of fraud if he is in breach of any of the sections listed:

- ‘*Fraud by false representation*’ (section 2)

- ‘*Fraud by failing to disclose information*’ (section 3)
- ‘*Fraud by abuse of position*’ (section 4)

2) UK Common Law also provides for an offence of Conspiracy to Defraud

3) ‘*Failure to give accurate information about the nature / composition of food*’ may also amount to a more general offence under the Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008

4) Under the Food Safety Act 1990 it is an offence to:

- *Render food injurious to health by*
- *adding an article or substance to the food*
- *using an article or substance as an ingredient in the preparation of food*
- *abstracting any constituent from the food*
- *subjecting the food to any process or treatment with the intention that it is sold for human consumption*’ (Section 7)
- ‘*Sell to the purchaser’s prejudice any food which is not of the nature or substance or quality demanded by the purchaser*’ (Section 14)
- ‘*Falsely describe or present food*’ (Section 15)

The Consumer Protection from Unfair Trading Regulations is sometimes used as a complement or alternative to Fraud Act offences as an intent to commit the offence is not needed-the penalties for these regulations are lower than for the Fraud Act and the UK Courts do not perceive them as offences that are as serious as fraud.

### *Portugal*

#### Definition of Food Fraud

Portugal does not have a legal definition of food fraud. However, Portuguese law defines the concept of abnormal food, classifying it into the following categories: a) adulterated; b) corrupted; c) damaged; d) that fails to meet requirements. Portuguese law further defines the meaning of ‘damaged’ food and of food ‘that fails to meet requirements. It is worth reporting the articles that deal with the issue:

1) Art. 82(1)(2) Law Decree 28/48

1 - Food shall be deemed abnormal whenever: a) it is not authentic; b) it is not in perfect conditions in terms of maturity, freshness, preservation,

display for sale and packaging, nor does it satisfy other conditions essential to its suitability for consumption or use; c) it does not satisfy its inherent or legally stipulated analytical characteristics, without excluding the organoleptic characteristics. Abnormal foods fall into the following categories:

a) Adulterated food - a food that is abnormal due to any of the following circumstances:

I) Adding to a food any substance, including an ingredient, foreign to its composition and nature or whose addition to the said food is not legally allowed and that may have as a consequence, inter alia, an increase in weight or volume, the masking of poor quality or of deterioration or the incorporation into such a food of an additive that is unacceptable;

II) Subtracting from a food an ingredient or a constituent, totally or partially, with a view to vitiating or debasing it from the point of view of its nutritional qualities or from the point of view of its inherent composition, legally stipulated or declared;

III) Replacing a food, as well as any of its ingredients, totally or partially, with some other substance, with a view to mimicking it; b) Corrupted food - a food that is abnormal by reason of decay or putrefaction or on account of containing substances, germs or its noxious products or for having, in some way, a repugnant appearance;

c) Damaged food - an abnormal food that, while not being adulterated nor corrupted, has deteriorated or has undergone changes in its nature, composition or quality, either by intrinsic action or by action of the environment, of the passing of time or of any other agents or substances to which it was exposed;

d) Food that fails to meet requirements - an abnormal food that is not adulterated, corrupted or damaged.

2) Art. 82(3) Law Decree 28/84

3 - A food shall, at all times, be deemed to be damaged whenever the respective packaging material, by virtue of defectiveness or inadequacy, is likely to convert such food into abnormal, deteriorating it or causing it to undergo changes in its nature, composition or quality.

3) Art. 82(4) Law Decree 28/84

A pre-packed food shall, at all times, be deemed to fail to meet requirements whenever the respective expiration date, when legally compulsory, is missing, is inaccurate or is insufficient.

Food Fraud situations foreseen in portuguese legislation are: Fraud on

Goods (falsification); adulteration/sophistication (not considered likely to create danger to life or health); endangerment of public health; damaged/unwholesome food products; IPR infringements/counterfeiting. Article 23 of the decree law n°28/84, foresees "Fraud on Goods", that is a broader definition, as it includes

foodstuff and non-foodstuff products.

Also other laws are relevant to food fraud: notably for wine and wine related products, fraudulent practices and sanctions are foreseen in the decree law n°213/2004.

The concept of fraud is underpinned by the idea of deception, astuteness, and in terms of economic activities related to the production and trade of foodstuffs, it comes associated with the will of an illegitimate profit.

Situations related to fraudulent practices, such as violation of labelling rules (misrepresentation, as long as they are not associated with the situations above defined as Food Fraud) and violation of rules of general discipline of the economic activity, are considered administrative infringements.

È allo studio una definizione a livello dell'Unione che riporto di seguito, e che presto dovrebbe essere adottata:

«Food Fraud is a deliberate act of deception motivated by the prospect of financial and economic gain» («La Frode alimentare è un atto deliberato d'inganno motivato dalla prospettiva di un guadagno finanziario ed economico»).

Definizione che riconduce a Cicerone e all'*agire strategico* di Jürgen Habermas.

#### RIASSUNTO

La frode alimentare in Italia, così come in molti Paesi dell'Unione Europea, non è definita in quanto tale ma rientra nel codice che norma le frodi in senso più generale. In realtà le frodi in questo settore sono intessute nel costume sociale dell'uomo, come documentato dalla narrazione storica e dalla cronaca attuale e per questo necessita di una specifica base normativa. Gli effetti di questo malcostume sono penalizzanti sul piano economico e sui consumi, con danni significativi all'intero sistema produttivo, come pure incidono sulla salute pubblica con epiloghi frequentemente drammatici. La politica comunitaria rivolta alla tutela della qualità dei prodotti alimentari avverte l'urgenza di condividere, sull'esperienza di ogni stato membro, una definizione ufficiale di Frode Alimentare e approvare uno specifico codice regolamentare per contrastare efficacemente questo fenomeno.

## ABSTRACT

Food fraud in Italy, as in many countries within the European Union, is not defined in legal terms as such, however falls within the codes which regulate fraud in a more general sense. In reality, fraud in this sector is deeply rooted in human social custom, as documented by historical narratives and the current news, and is therefore deserving of special legislation. The effects of this malpractice are penalising the economic plan and consumption, producing significant damage to the entire production system, and are detrimental in terms of public health, with frequently dramatic epilogues. The political response for the protection of food quality, in national and community contexts, needs in the first instance to recognise a shared definition of the laws of food fraud and instate new regulations to effectively counter this phenomenon.