12

Mensile
Anno XXXIII
1° Dicembre 2021

Adusbef
Via Bachelet, 12
00185 Roma

RISPARMIO & FUTURO

Periodico di informazione prodotto e distribuito da Adusbef Aps,
finanziato con i contributi pubblici all'editoria e con altri finanziamenti pubblici.

Sped. in abbonamento Postale DL 353/2003 (Conv. in L. 27/02/2004 n° 46) art. 1 comma 1 DCB Roma

ADUSBEF. L'ALBERO DI SOLIDARIETÀ PER I CONSUMATORI.

ADUSBEF
Dalla parte giusta. Quella dei consumatori.

Periodico d'informazione

Direttore Responsabile
Sen. Dott. Elio Lannutti

Redazione: Antonio Tanza/Fabio Massimo Blasi/Mauro Novelli/Federico Novelli/Giuditta Satriano/Alessandra/Rosalba Di Placido/Donato Surano/Salvatore Ruberti/Mario Fasano/Stella Vera De Benedittis/Emanuela Mollona/Giuseppe Palamà Tania Saracino/Patrizia Rossetti/Luisa Frassanito/Filomena Cosentino/Olga Tanza.

Corrispondenti: Daniele Imbò (LE); Vincenzo Laudadio (BA); Giuseppe Angiuli (BA); Orazio Isidoro Scuro (BA); Angela Dell'Aquila (BR); Paola Licia Follieri (FG); Raffaele Rutigliano (FG); Giuseppe Sbriglio (AO); Lucia Monacis (TO); Anna Patisso; (TO) Daniele Folino (VB); Andrea Sella (BI); Giovanni Piazza (MI); Caterina La Sala (MI); Fulvio Cavallari (PD); Sveva Rossi (PD); Manuela Spada (RO); Monica Spada (Vi); Emanuela Marsan (VI); Camilla Cusumano (VR); Emanuela Bellini (VR); Paola Formica (MC); Daniela Rossi (AP); Paolo Polato (TN); Federico Capalozza (UD); Patrizia Monferrino (GE); Anna Maria Patisso (GE); Grazia Angelucci (BO); Alberto Basaglia (RA); Giulio Caselli (FI); Andrea De Cesaris (GR); Fabrizio Mirko (LU); Andrea Frosini (PO); Floro Bisello PU); Silvia Surano (PG); Riccardo Falocco (TR); Alessandra Di Sarno (RM); Fiammetta Fiammeri (RM); Massimo Campanella (RM); Giuliano Forlani (RM); Maria Elena Catelli (FR); Carlo delle Site (RM); Angelo Turriziani (RM); Antonio Serafini (Rm); Veronica Mattei (RM); Maria Rita Di Giambattista (PE); Doriana Pescara (CB); Monica Cirillo (NA); Ivan Lambiasi (SA) Maria Teresa De Bottis (CE); Vittoria Marzioni (PZ); Felice Belisario (PZ); Elena Mancuso (CZ); Lucia Cittadino (CZ); Fernando Scarpelli (CS); Angela Blando (PA); Giorgio Panzeca (PA); Elisabetta Freni (CT); Marianna Orlando (ME); Nicola Marchese (ME); Serena Lazzaro (SR); Gaspare Di Maria (AG); Guenda Pili (CA); Alberto Marongiu (OR); Antonino Siffu (SS); Elisabetta Cristiani (MI); Cristiano Aretusi (TE); Antonio Stagnaro (GE); Jessica Cosseta (CU)

Amministrazione, Redazione e Stampa:
Via Bachelet 12, 00185 - ROMA

Autorizzazione del Tribunale di Roma
N° 299 del 18 maggio 1988

Sommario

- Processo di tracciabilità degli alimenti: implicazioni sulla sicurezza alimentare per i consumatori e contrasto al green washing, *pag 2*
- 1. I concetti di sicurezza alimentare e di igiene degli alimenti: soggetti responsabili e tutela del consumatore, *pag 2*
- 2. Tracciabilità e rintracciabilità alimentare: due processi speculari, *pag 5*
- 2.1 La tracciabilità: dall'azienda agricola al piatto del consumatore, *pag 6*
- 2.2 La rintracciabilità: un percorso a ritroso dal piatto del consumatore all'azienda agricola, *pag 11*
- 3. le sanzioni per le violazioni delle prescrizioni del Regolamento n. 178/2002, *pag 15*
- 4. L'ecologismo di facciata: il green washing, *pag 15*
- Campagna 5 x 1000, *pag 21*
- Notizie Adusbef e finanziamenti, *pag 21*

PROCESSO DI TRACCIABILITÀ DEGLI ALIMENTI.

Implicazioni sulla sicurezza alimentare per i consumatori e contrasto al greenwashing.

Lezione del 26 novembre 2021 tenuta dall' Avv. Antonio TANZA, presidente ADUSBEF, presso il

Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare

(- ROMA, via Torino 44
Tel. 06487781 - Fax 064818534 –
e-mail ccpacdo@carabinieri.it

a cura di: Avv. Antonio Tanza
presidente nazionale Adusbef
e Avv. Salvatore Ruberti
ufficio legale Adusbef

1. I concetti di sicurezza alimentare e di igiene degli alimenti: soggetti responsabili e tutela del consumatore

L'odierna lezione si focalizzerà sui concetti di tracciabilità e rintracciabilità alimentare e sul fenomeno greenwashing evidenziando come le prime due procedure, in particolare la tracciabilità, possano rappresentare un adeguato strumento di tutela contro quella forma di pubblicità ingannevole che risponde al nome di greenwashing.
L'odierna trattazione si sviluppa nell'ambito della sicurezza alimentare e dell'igiene degli alimenti che rappresentano delle vere e proprie istanze sociali elevate a fondamentali necessità pubbliche in tempi più lontani di quanto possa sembrare.
Tutto ciò è dimostrato dal fatto che di sicurezza alimentare già si parlava negli anni 60; il *Codex Alimentarius*, (una sorta di codice alimentare) già nella sua versione del 1969, definiva la sicurezza alimentare come "*la garanzia che un alimento non causerà danno dopo che è stato preparato e/o consumato secondo l'uso a cui esso è destinato*".
La garanzia ultima è, quindi, l'assenza di danni postumi al consumo e tale condizione si può realizzare solo se, prima che l'alimento arrivi nella disponibilità del consumatore ultimo, le norme poste a tutela della sicurezza alimentare e dell'igiene degli alimenti trovano precisa applicazione ad ogni settore della filiera, ad ogni passaggio dell'alimento e nei confronti di chi opera nella filiera stessa anche se il suo apporto (come vedremo in seguito) può essere considerato solo indiretto o marginale.
Il *Codex Alimentarius* indica l'igiene degli alimenti come la principale funzione della sicurezza alimentare; "*l'insieme di tutte le condizioni e delle misure necessarie a garantire la sicurezza e l'idoneità degli alimenti in ogni fase della catena alimentare*" è tutto ciò che deve essere garantito nel periodo precedente al consumo dell'alimento e questo insieme di condizioni è proprio la definizione di igiene degli alimenti contenuta nel Codice alimentare.

Il primo evidente problema consiste nel fatto che si tratta di verificare e assicurare il rispetto delle disposizioni di legge in un ambito, quello della filiera, vastissimo considerato non solo il grande numero di agenti coinvolti (i produttori, le imprese, gli enti amministrativi…) ma anche gli estesi settori della produzione, organizzazione e distribuzione attraverso i quali il prodotto finale arriva nella disponibilità del consumatore.
Ma non poteva essere altrimenti e per quanto possa apparire complicato, era evidente l'imprescindibilità di un sistema che garantisse un controllo peculiare su ogni momento di "*vita*" dell'alimento considerato che a poterne essere compromessa era la salute dei consumatori.
Tali istanze venivano recepite dagli organi della Comunità europea nel momento in cui maturava la convinzione che non era più rimandabile un'organica regolamentazione del settore alimentare. Alla fine degli anni 90, la Commissione Ue pubblicava il "*Libro Verde sulla sicurezza alimentare*" e fissava gli obiettivi della legislazione comunitaria sui prodotti alimentari evidenziando la necessità di "garantire un'elevata protezione della salute, della sicurezza e degli altri interessi dei consumatori…e attribuire la responsabilità primaria della sicurezza dei prodotti alimentari ai produttori, trasformatori e fornitori… in complesso la Commissione vuole aver cura che il quadro giuridico relativo copra tutta la catena alimentare in base al principio *dalla terra alla tavola*".
Il legislatore europeo manifestava chiaramente la sua intenzione di elaborare una disciplina rigorosa e capillare dettando prima le indicazioni circa le direttive (o, meglio, i principi) da seguire nei successivi interventi legislativi ricorrendo ad atti di soft law per poi disciplinare il settore per il tramite dei Regolamenti ossia di atti immediatamente applicabili all'interno degli Stati membri senza necessità di passaggi di recepimento.
L'avvenuta pubblicazione del "*Libro verde sulla sicurezza alimentare*" andava letta come primo atto dell'organica elaborazione della disciplina in materia e doveva stimolare la riflessione degli Stati membri in ordine alla sicurezza alimentare; malgrado ciò, però, era evidente che la Commissione avesse individuato nei consumatori i soggetti da tutelare e negli agenti della filiera i soggetti sui quali far ricadere la responsabilità primaria della sicurezza e dell'igiene dei prodotti alimentari.
La copiosa produzione legislativa, di fatto, annovera diversi Regolamenti e discipline nazionali specifiche per ogni tipo di alimento o settore della filiera; in questo contesto, è sufficiente fare un richiamo alle discipline di carattere generale tenendo presente che vi sono Regolamenti su singoli prodotti.
A tal proposito, sovviene richiamare il **Regolamento (CE) n. 178 del 2002** che già nei ***Considerando*** afferma e ribadisce il concetto secondo il quale "*La libera circolazione di alimenti sicuri e sani è un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini, nonché ai loro interessi sociali ed economici…*" e questo perché "*Occorre far sì che i consumatori, gli altri soggetti interessati e le controparti commerciali abbiano fiducia nei processi decisionali alla base della legislazione alimentare, nel suo fondamento scientifico e nella struttura e nell'indipendenza delle istituzioni che tutelano la salute e altri interessi*".
Si noti come, di fatto, la sicurezza alimentare e il suo naturale "*punto di arrivo*" ossia l'igiene degli alimenti assurgono ad elementi essenziali e fondamentali anche per garantire quella libertà di circolazione delle merci che, un tempo, rappresentava uno dei 4 pilastri dell'Unione europea.
Il Regolamento in questione (che tra l'altro istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare) evidenzia come per garantire la sicurezza degli alimenti occorra considerare tutti gli aspetti della catena di produzione alimentare come un unico processo, a partire dalla produzione primaria inclusa, passando per la produzione di mangimi fino alla vendita o erogazione di alimenti al consumatore inclusa, in quanto ciascun elemento di essa presenta un potenziale impatto sulla sicurezza alimentare.
L'articolo 14, poi, definisce come alimenti a ri-

schio quelli che non possono essere immessi nel mercato perché sono dannosi per la salute e inadatti al consumo umano.

Il successivo **Regolamento (CE) n. 852 del 2004** (che insieme ai regolamenti n. 852 e 853 formava il cosiddetto "*Pacchetto Igiene*") definisce il concetto di "igiene di alimenti" come "*le misure e le condizioni necessarie per controllare i pericoli e garantire l'idoneità al consumo umano di un prodotto alimentare tenendo conto dell'uso previsto*" **(art. 1)** *stabilendo, altresì, che "Gli operatori del settore alimentare garantiscono che tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti sottoposte al loro controllo soddisfino i pertinenti requisiti di igiene fissati nel presente regolamento*"**(art. 3)**.

I due regolamenti recepiscono, quindi, le indicazioni della Commissione di oltre 15 anni prima in merito ai soggetti su cui deve ricadere la responsabilità primaria in materia di sicurezza alimentare e di igiene degli alimenti.

Inoltre, è evidente come tra gli scopi primari della suddetta legislazione vi sia, in ultima analisi, la garanzia di un elevato livello di tutela dei consumatori e tale apprensione è altresì codificata nel ***Consideranda 22*** dove si legge che: "*La sicurezza degli alimenti e la tutela degli interessi dei consumatori sono fonte di crescente preoccupazione per i cittadini, le organizzazioni non governative, le associazioni professionali, le controparti commerciali internazionali e le organizzazioni commerciali. Occorre far sì che la fiducia dei consumatori e delle controparti commerciali sia garantita attraverso l'elaborazione aperta e trasparente della legislazione alimentare e attraverso interventi adeguati da parte delle autorità pubbliche per informare i cittadini qualora vi siano ragionevoli motivi per sospettare che un alimento comporti un rischio per la salute.*" Al quale fa eco il ***Consideranda* 7** del **Regolamento 852 del 2004** "*L'obiettivo fondamentale delle nuove norme d'igiene generali e specifiche è quello di garantire un elevato livello di tutela dei consumatori con riguardo alla sicurezza degli alimenti.*"

Le finalità dei regolamenti in oggetto sono chiare e precise; **il Regolamento n. 178 del 2002**

è "*…la base per garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, tenendo conto in particolare della diversità dell'offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno*".

Il Regolamento n. 852 del 2004 "*stabilisce norme generali in materia di igiene dei prodotti alimentari destinate agli operatori del settore alimentare…*" delle quali fornisce anche alcuni importanti principi come il fatto che la responsabilità principale per la sicurezza degli alimenti incombe all'operatore del settore alimentare; la necessità di garantire la sicurezza degli alimenti lungo tutta la catena alimentare, a cominciare dalla produzione primaria; l'applicazione generalizzata di procedure basate sui principi del sistema HACCP[1] (unitamente all'applicazione di una corretta prassi igienica) che dovrebbe accrescere la responsabilità degli operatori del settore alimentare ed altri così come indicati all'**art. 1**.

A dimostrazione che nulla è lasciato al caso, i Regolamenti sopra richiamati forniscono pre-

[1] HACCP acronimo di Hazard Analysis Critical Control Point ovvero Analisi dei rischi e dei punti critici di controllo.

cisi criteri da considerare in un eventuale giudizio in ordine alla pericolosità di un alimento e che possiamo così enunciare: un'analisi circa l'ordinaria metodologia di utilizzo del prodotto; l'effettivo soddisfacimento o meno degli obblighi informativi nei confronti dei consumatori; le conseguenze sulla salute umana considerando sia quelle immediate sia quelle conseguenti ad un uso continuato del prodotto e, infine, la considerazione delle diverse sensibilità che si possono riscontrare in capo a determinate categorie di utenti finali.
L'importanza dei principi del sistema HACCP è ulteriormente ribadita dall'**art. 5 del Regolamento 852/04** rubricato "*Analisi dei pericoli e punti critici di controllo*".

Ai sensi di tale disposizione si dispone che gli operatori del settore alimentare (cosiddetti OSA) predispongono, attuano e mantengono una o più procedure permanenti, basate sui seguenti principi del sistema HACCP:
a) identificare ogni pericolo che deve essere prevenuto, eliminato o ridotto a livelli accettabili;
b) identificare i punti critici di controllo nella fase o nelle fasi in cui il controllo stesso si rivela essenziale per prevenire o eliminare un rischio o per ridurlo a livelli accettabili;
c) stabilire, nei punti critici di controllo, i limiti critici che differenziano l'accettabilità e l'inaccettabilità ai fini della prevenzione, eliminazione o riduzione dei rischi identificati;
d) stabilire ed applicare procedure di sorveglianza efficaci nei punti critici di controllo;
e) stabilire le azioni correttive da intraprendere nel caso in cui dalla sorveglianza risulti che un determinato punto critico non è sotto controllo;
f) stabilire le procedure, da applicare regolarmente, per verificare l'effettivo funzionamento delle misure sopra indicate e
g) predisporre documenti e registrazioni adeguati alla natura e alle dimensioni dell'impresa alimentare al fine di dimostrare l'effettiva applicazione delle misure di cui sopra elencate.

2. Tracciabilità e rintracciabilità alimentare: due processi speculari

La prima parte di questa lezione ha evidenziato le fondamenta che giustificano quella catalogazione e flusso di informazioni che sono alla base della presente trattazione.
Sicurezza alimentare e igiene degli alimenti, quindi, dettano i tempi e le finalità delle due procedure di tracciabilità e rintracciabilità alimentare e, allo stesso tempo, sono i criteri di verifica dell'efficienza e giustezza dei suddetti processi.
La tracciabilità e la rintracciabilità alimentare sono adeguate e compiutamente eseguite se conducono ad una soddisfacente analisi circa l'ordinario utilizzo di un alimento, ne ricostruiscono il percorso, garantiscono un conveniente livello informativo a favore del consumatore e, in ultima analisi, rappresentano una vera tutela, soprattutto in chiave preventiva, della salute pubblica.
Per questo motivo, tracciabilità e rintracciabilità sono due modi di procedere per un unico percorso "perlustrato" prima in un senso e poi nell'altro.

2.1 La tracciabilità: dall'azienda agricola al piatto del consumatore

La tracciabilità è il primo necessario senso di indagine lungo quel sentiero che si chiama filiera alimentare.
Il concetto attiene ad un processo di catalogazione: la "tracciabilità" è la registrazione e la conservazione di un flusso di informazioni che descrivono il percorso di un alimento (anche se sarebbe più opportuno chiamarlo materia prima) mentre "attraversa" l'intera filiera; vengono, quindi, individuati ed evidenziati i momenti nel quale il lotto in questione passa da un operatore all'altro.
Le tappe di questo processo formativo possono essere varie e numerose a seconda, ovviamente, dell'ampiezza della filiera ma, volendo sintetizzare, possiamo affermare che i passaggi fondamentali e certi sono la produzione, la trasformazione e la distribuzione.
Tali fasi rappresentano, infatti, solo una semplificazione dei punti critici di controllo (CCP) che ben possono essere diversi e particolarmente complicati da individuare e da analizzare.
Un *punto critico di controllo* (CCP), quindi, è un passaggio della filiera e rappresenta una "*frazione*" della stessa dove, evidentemente, nella quale occorre un'azione di controllo per prevenire, eliminare o ridurre a livello accettabile un pericolo per la sicurezza alimentare.
Un CCP può rappresentare, perciò, quella fase in cui si può verificare una stortura o un problema che, considerando la stretta correlazione tra tutti i passaggi della filiera, può propagarsi (e anche aggravarsi) arrivando con tutto il suo potenziale di pericolo fino al consumatore finale.
Il cosiddetto "*albero delle decisioni*" è il metodo spesso utilizzato per identificare i CCP al fine di eliminare i pericoli o minimizzare il rischio.

Alcune fasi che vengono tipicamente riconosciute come CCP sono:
1) il ricevimento dei prodotti alimentari;
2) lo stoccaggio a temperatura controllata dei prodotti refrigerati e congelati e/o surgelati;
3) la cottura, individuando temperature e tempi precisi in modo da inattivare i microrganismi patogeni;
4) il raffreddamento, dopo cottura, in abbattitori di calore, per inibire eventuale crescita microbica;
5) l'adeguata conservazione dei cibi deperibili (temperatura/tempo).

Il processo di definizione del concetto di "tracciabilità alimentare" si compone, dunque, di una serie di passaggi e di raccolta di analisi e valutazioni che si esplica nel seguire il percorso di un prodotto da monte a valle della filiera grazie alla registrazione di informazioni (dette, appunto, tracce) su ogni intervento di lavorazione che il prodotto subisce.

La tracciabilità alimentare è diventata obbligatoria nell'Unione europea con il **Regolamento UE n. 178 del 2002** (si veda, in particolare, gli articoli **17, 18** e **19**).
Il Regolamento in questione fa parte del cosiddetto "*Pacchetto Igiene*" ossia quell'insieme di norme che disciplinavano la materia dell'igiene, della sicurezza degli alimenti ed i controlli connessi con la finalità di garantire l'ingresso sul mercato solo di alimenti sicuri e certificati in

modo da assicurare un alto livello di tutela della salute dei consumatori finali .
I Regolamenti del cosiddetto Pacchetto Igiene sono, poi, stati abrogati dal **Regolamento (UE) 2017/625** del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari; l'abrogazione non ha, ovviamente, riguardato il **Regolamento n. 178/02**.
Ai sensi del **Regolamento n. 852 del 2005**, tutte le aziende che lavorano con alimenti e che, quindi, fanno parte di una determinata filiera sono, altresì, obbligate a dotarsi di piani per l'autocontrollo basati sui principi dell'HACCP.
In prima analisi, quindi, la tracciabilità si presenta come la gestione dei flussi materiali di informazioni che consente di:
a) conoscere in ogni momento cosa si sta materialmente facendo cioè cosa sta succedendo alla materia prima o alimento;
b) individuare con maggiore rapidità e sicurezza le cause di non conformità;
c) gestire nel tempo le operazioni in modo da tendere verso un miglioramento degli standard di qualità;
d) rendere più efficiente la logistica e contenere i costi.
A questo punto, appare più chiara la concatenazione tra i concetti finora trattati: il processo di tracciabilità è l'inizio o, meglio, il principio della sicurezza alimentare la quale ha il suo naturale corollario nell'igiene degli alimenti e si crea, in questo modo, un efficiente sistema di tutela dell'interesse del soggetto finale ossia del consumatore; la verifica o se vogliamo usare una metafora la "*prova del nove*" del sistema è data, poi, dal processo di rintracciabilità.
Un'ulteriore precisazione appare opportuna; appare opportuno, cioè, dare una maggiore definizione dei contesti nei quali si opera: il concetto di "*sistema alimentare*" può considerarsi contestuale e, per certi versi, anche corrispondente con il concetto di filiera.
Il sistema alimentare è una realtà molto complessa in quanto è un'interazione tra il settore della produzione primaria, l'industria della trasformazione e il comparto della commercializzazione; in questo contesto, si sviluppano tutta una serie di scambi commerciali e di operazioni di vendita che accrescono il numero degli operatori e coinvolgono un'eterogena categoria di infrastrutture.
Il sistema alimentare può essere trasversale a diverse filiere, coincidere con una filiera, sovrapporsi ad essa o inglobarla al suo interno.
Ebbene, in questo complicato contesto, la tracciabilità soccorre il mercato interno del prodotto per scongiurare i pericoli derivanti dalle difficoltà (se non impossibilità) di ricostruire il percorso compiuto da alimenti.

Un efficiente servizio di tracciabilità consente, in primis, di individuare la filiera che presenti delle criticità e nella quale vi è il riscontro di un nocumento alla sicurezza e all'igiene degli alimenti arrivando, come *extrema ratio*, all'isolamento della filiera stessa; in secondo luogo, qualora si sia rilevata vana ogni azione di prevenzione, la tracciabilità agevola l'individuazione del rischio concreto con la possibilità di intervenire evitando il ripetersi del problema.

Vi si possono individuare due livelli di tracciabilità: la prima rappresenta una misura "*minima*" da intendersi come una soglia di controllo al di sotto della quale non è possibile operare; si tratta di una verifica che si sviluppa lungo tutta la filiera, coinvolge i vari soggetti che vi operano ed è del tutto indipendente da loro garantendo di risalire alla provenienza degli alimenti, al loro utilizzo e alla loro destinazione.
Un secondo livello è rappresentato dalla "*tracciabilità volontaria*" che è rimessa alle decisioni dell'azienda e dell'operatore i quali hanno l'opportunità di dare atto della qualità del loro operato aumentando il grado di affidabilità dei loro prodotti che si traduce in un incremento delle garanzie a favore dei consumatori.
Le tecniche di pubblicità e di promozione commerciale hanno così trovato applicazione simultanea all'applicazione della normativa in materia di tracciabilità perché le indicazioni dell'origine alimentare, un tempo finalizzate ad assicurare la rintracciabilità degli alimenti e la tutela della consapevolezza dei consumatori, sono progressivamente diventate forme di pubblicità e di affiliazione commerciale.
Si è quindi assistito anche ad un evoluzione della funzione di tracciabilità la quale nasce e mantiene la sua primaria funzione sanitaria e di sicurezza alimentare ma è anche diventata uno strumento di promozione a favore dell'agricoltura, di tal guisa che le regole sull'etichettatura sono di certo alimentari ma anche agrarie.
La tracciabilità volontaria, inoltre, non è solo limitatamente una forma di migliore pubblicità ma rappresenta anche la giusta valorizzazione del ruolo di chi lavora all'interno della filiera come, del resto, riconosciuto anche dal **Regolamento Ue n. 178/2002** il quale rilancia il ruolo di garanzia dei soggetti coinvolti nel processo di produzione in quanto "…*Gli operatori del settore alimentare sono in grado, meglio di chiunque altro, di elaborare sistemi sicuri per l'approvvigionamento alimentare e per garantire la sicurezza dei prodotti forniti*…" .
Recentemente, la **Corte di Giustizia Ue** è stata interessata di un caso riguardante proprio il **Regolamento Ue n. 178 del 2002**.
Il giudice del rinvio si domandava se l'obiettivo del **Regolamento n. 178/2002**, consistente nel garantire la sicurezza degli alimenti, (rivisto anche nell'ottica dell'**art 6 del Regolamento n. 852 del 2004**) non richieda la prova di una maggiore diligenza dell'operatore del settore alimentare per quanto attiene alla scelta della sua controparte contrattuale, il che lo obbligherebbe così a procedere a verifiche nei confronti di quest'ultimo, in particolare relativamente alla sua registrazione presso le autorità competenti.

La **Corte di Giustizia** sgombera il campo sul livello minimo che deve essere garantito dall'operatore alimentare sul quale, l'obbligo che incombe ex **art 18 del Reg. n. 178/2002**: "… *consiste, secondo i termini stessi di tale disposizione, nell'individuare chi abbia fornito loro un alimento e nel predisporre sistemi e procedure che consentano di mettere a disposizione delle autorità competenti, che le richiedano, tali informazioni. Per quanto riguarda i dati richiesti per tale individuazione, si deve considerare che essi devono consentire di raggiungere l'obiettivo della rintracciabilità…*" ed è un obbligo "*…destinato a consentire di procedere a ritiri mirati e precisi di questi ultimi e di fornire informazioni ai consumatori o ai funzionari responsabili dei controlli, al fine di evitare disagi più estesi e ingiustificati nel mercato interno…*".

La tracciabilità di una filiera è la sua stessa credibilità: la sua qualità (soprattutto agli occhi dei consumatori) si misura nell'ordine dell'ampiezza e dell'esaustività delle informazioni disponibili in ordine ad ogni passaggio dell'alimento.

Circoscrivendo anche in chiave temporale ogni processo di produzione - trasformazione – distribuzione è possibile individuare i soggetti responsabili e risalire al momento in cui il prodotto ha subito quell'alterazione o anomalia che ne ha compromesso la sua adattabilità alle esigenze del consumatore.

Il sistema di tracciabilità consente, perciò, di attivare i meccanismi di protezione della sicurezza alimentare e della salute pubblica arrivando anche a misure estreme come il ritiro dei prodotti o la messa in quarantena dell'intera filiera.

I vantaggi nella prevenzione e il contrasto alle frodi alimentari sono, altresì, evidenti come sono pure importanti le ricadute in termini del rispetto della legge e delle regolamentazioni da parte delle aziende.

Nel settore delle frodi, ad esempio, la lotta alla prevenzione e al contrasto si trova a fronteggiare la problematica delle frodi in commercio dove il prodotto in sé non rappresenta un rischio per la salute del consumatorie ma diventa lo strumento e l'oggetto per perpetrare una danno economico con un illecito profitto altrui.

Le frodi sanitarie, invece, sono realizzate tramite la contraffazione e l'adulterazione dei prodotti con evidenti pericoli per la salute del consumatore finale e il pericolo che siano posti in vendita prodotti nocivi e rischiosi; si pensi, altresì, alle importanti ricadute in termini di verifica e controllo delle malattie degli animali.

Un sistema cogente di tracciabilità, così come sopra descritto, si coniuga, poi perfettamente con un sistema di tracciabilità volontaria che consente di poter meglio differenziare i prodotti presenti sul mercato, di razionalizzare il flusso di informazioni (aumentandone la loro disponibilità) e trasmettere una più spiccato senso di affidabilità nel consumatore.

A tal fine, rileva l'importanza dei sistemi di gestione per la sicurezza alimentare e, in particolare, lo standard **ISO 22000 (UNI EN ISO 22000)** la cui applicazione è rimessa al soggetto interessato.

Si tratta di uno standard fondato sui principi HACCP definiti dal *Codex Alimentarius* e può essere applicato anche dai soggetti non propriamente appartenenti alla filiera (ad esempio, le ditte che si occupano dell'igienizzazione degli ambienti).

Lo standard **ISO 22000** non certifica l'intera filiera ed indica i requisiti che un'azienda deve dimostrare di avere per dimostrare di avere in pieno controllo e la capacità di gestire gli eventuali pericoli in ordine alla sicurezza alimentare.

In conclusione, si dispone di un sistema di tracciabilità volontaria che trova la sua piena applicazione nel mondo delle certificazioni volontarie con i vari standard internazionali della serie **ISO,** o i protocolli privati **BRCGS Food** (*Brand Reputation Compliance Global Standard*) o **BRCGS GSFS** (*Global Standard for Food Safety*), per i quali da sempre la rintracciabilità interna rappresenta un requisito fondamentale da rispettare.

I protocolli GSFS Food sono protocolli inerenti la sicurezza alimentare formulati alla fine degli anni 90 in Gran Bretagna; tali protocolli sono stati predisposti dai principali rivenditori della grande distribuzione per avere un ulteriore cri-

terio di valutazione dei fornitori.
Si tratta dello standard maggiormente riconosciuto al mondo dai grandi distributori e focalizza gli elementi del sistema azienda sotto tre aspetti principali: legalità, sicurezza e qualità oltre a porre grande attenzione alle azioni di prevenzione e contrasto del fenomeno delle frodi alimentari e delle adulterazioni.

Attenzione anche ad un altro importante aspetto: un sistema efficiente di tracciabilità e, soprattutto, la propensione degli operatori di fiducia all'applicazione di una tracciabilità volontaria, aumenta la fiducia del consumatore sia nei confronti del prodotto sia nei confronti del sistema di controllo.
In questo modo, il rapporto produttore - consumatore - autorità di controllo esce dall'anonimato per diventare più personale e, di conseguenza, più sicuro e affidabile.
L'individuazione delle responsabilità di ogni singolo soggetto che contribuisce al prodotto finale diventa più semplice e immediato come diventa più agevole risalire alla provenienza delle materie utilizzate nonché dei metodi di produzione.
Per quanto riguarda i controlli e le ispezioni, sovviene il già richiamato **Regolamento Ue n. 625 del 2017** che, come già accennato, ha abrogato e sostituti il cosiddetto originario "*pacchetto igiene*".
Il suddetto regolamento si applica, tra le altre cose, all'esecuzione dei controlli ufficiali e delle altre attività ufficiali effettuate dalle autorità competenti degli Stati membri.
Per "*controlli ufficiali*" l'atto eurounitario definisce le "*attività eseguite dalle autorità competenti, o dagli organismi delegati o dalle persone fisiche cui sono stati delegati determinati compiti riguardanti i controlli ufficiali a norma del presente regolamento al fine di verificare:*
a) *il rispetto da parte degli operatori delle norme del presente regolamento e della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2; e*
b) *che gli animali e le merci soddisfino i requisiti prescritti dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, anche per quanto riguarda il rilascio di un certificato ufficiale o di un attestato ufficiale*".

Ai fini del **Regolamento n. 625/17**, per "*altre attività ufficiali*" si intendono "*attività, diverse dai controlli ufficiali, che sono effettuate dalle autorità competenti, o dagli organismi delegati o dalle persone fisiche cui sono state delegate alcune altre attività ufficiali a norma del presente regolamento e della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, incluse le attività tese ad accertare la presenza di malattie animali o di organismi nocivi per le piante, a prevenire o contenere la diffusione di tali malattie animali od organismi nocivi per le piante, a eradicare tali malattie animali od organismi nocivi per le piante, a rilasciare autorizzazioni o approvazioni e a rilasciare certificati ufficiali o attestati ufficiali.*" (**articolo 2**).
L'ispezione della tracciabilità e l'esame dei dati sulla tracciabilità rientrano tra i metodi e tecniche dei controlli ufficiali (**articolo 14**); in particolare, per dare testimonianza della capillarità ed estensione delle procedure di raccolta e catalogazione delle informazioni, sempre l'articolo 14 ci dice che rientrano trai metodi e le tecniche dei controlli ufficiali l'esame di documenti, e altri dati che possano essere pertinenti per la valutazione della conformità alla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, (*alimenti e sicurezza*

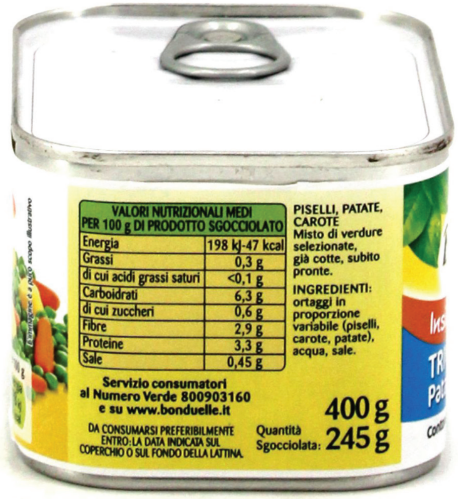
alimentare, informazione ai consumatori, assemblaggio di materiale destinato a venire a contatto con gli alimenti, OGM, produzione biologica, salute degli animali…) compresi, se del caso, documenti di accompagnamento degli alimenti, dei mangimi e di qualsiasi sostanza o materiale che entra o esce da uno stabilimento; interviste con gli operatori e con il loro personale; la verifica delle misure rilevate dall'operatore e degli altri risultati di prove; campionamento, analisi, diagnosi e prove; *audit* degli operatori nonché qualsiasi altra attività necessaria per rilevare casi di non conformità.

2.2. La rintracciabilità: un percorso a ritroso dal piatto del consumatore all'azienda agricola

Il processo di tracciabilità del prodotto, dunque, svolge l'essenziale funzione di creare una sorta di archivio di dati riguardanti una determinata materia prima; la tracciabilità si sviluppa lungo tutta la filiera seguendo la produzione, la trasformazione e la distribuzione del prodotto; scandaglia l'alimento nelle sue fasi raccogliendo informazioni sui metodi e sui soggetti che agiscono sulla materia prima anche, come abbiamo visto, sugli operatori che solo marginalmente vengono in contatto con l'alimento come, ad esempio, i produttori dei contenitori del materiale.
Il prodotto finito arriva la consumatore finale e deve arrivare con le condizioni necessarie perché possa avviarsi quel processo speculare che prende il nome di rintracciabilità che, in prima analisi, possiamo definire come un processo al ritroso che partendo dall'alimento (così come messo nella disponibilità del consumatore) consente di risalire fino alla materia prima per una strada esattamente inversa rispetto alla tracciabilità.
Il **Regolamento n. 178 del 2002** definisce la tracciabilità come "la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione" (**Considerando 13**) per poi statuire che "È disposta in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione la rintracciabilità degli alimenti, dei mangimi, degli animali destinati alla produzione alimentare e di qualsiasi altra sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o di un mangime. 2. Gli operatori del settore alimentare e dei mangimi devono essere in grado di individuare chi abbia fornito loro un alimento, un mangime, un animale destinato alla produzione alimentare o qualsiasi sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o di un mangime." (**Articolo 18**).
Il sistema delineato dall'articolo 18 è anche definito come metodo "una fase prima - una fase dopo" secondo una locuzione introdotta dal successivo **Regolamento n. 931 del 2011** e subito specificata nel Consideranda n. 3 ai sensi del quale "*Per ottenere la rintracciabilità degli alimenti di cui all'articolo 18 del regolamento (CE) n. 178/2002, sono necessari i nomi e gli indirizzi sia degli operatori del settore alimentare che forniscono gli alimenti sia di quelli a cui gli alimenti sono stati forniti. Il requisito si basa sull'approccio denominato «una fase prima — una fase dopo», secondo il quale gli operatori del settore alimentare devono disporre di un sistema che consenta loro di individuare i loro fornitori e clienti diretti, fuorché nel caso dei consumatori finali.*"

L'**articolo 3**, appropriatamente rubricato "requisiti di rintracciabilità" indica le informazioni che devono essere messe a disposizione dell'operatore del servizio alimentare e alle autorità (qualora le richiedono); tali informazioni sono:
a) una descrizione dettagliata degli alimenti;
b) il volume o la quantità degli alimenti;
c) il nome e l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare che ha spedito gli alimenti;
d) il nome e l'indirizzo del destinatario (proprietario) se diverso dall'operatore del settore alimentare che ha spedito gli alimenti;
e) il nome e l'indirizzo dell'operatore del settore

alimentare al quale gli alimenti sono stati spediti;
f) il nome e l'indirizzo del destinatario (proprietario) se diverso dall'operatore del settore alimentare al quale gli alimenti sono stati spediti;
g) un riferimento di identificazione del lotto o della partita, se necessario; e
h) la data di spedizione.
La giurisprudenza Eurounitaria è intervenuta per meglio delineare l'estensione degli obblighi riconosciuti in capo agli operatori; con un recente arresto, il giudice europeo ha avuto modo di specificare che "*Per quanto concerne tale individuazione, esso rileva che, sebbene detto regolamento non precisi in quale misura un'impresa debba individuare il proprio fornitore, dagli orientamenti per l'attuazione degli articoli 11, 12, 14, 17, 18, 19 e 20 del regolamento n. 178/2002, del 26 gennaio2010, contenuti nelle conclusioni del comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali della Commissione europea, risulta che le imprese sono tenute a conservare informazioni riguardanti il nome e l'indirizzo del fornitore del prodotto nonché l'identificazione di tale prodotto*".



Un alimento, immesso sul mercato deve essere adeguatamente etichettato o identificato per agevolarne la rintracciabilità, mediante documentazione o informazioni pertinenti secondo i requisiti previsti in materia da disposizioni più specifiche.
Il **Regolamento n. 852 del 2004** (sull'igiene degli alimenti) definisce come essenziale il ruolo della rintracciabilità per poter garantire elevati standard in materia di sicurezza alimentare e igiene degli alimenti.
Gli operatori devono predisporre procedure per l'individuazione di tutti i fornitori delle materie prime e di tutti i destinatari dei prodotti finiti e non è richiesta anche l'identificazione del consumatore finale; devono, altresì, predisporre procedure di ritiro dal mercato di prodotti che non rispondono ai requisiti di sicurezza e informare le autorità competenti.
Inoltre se il prodotto può essere arrivato al consumatore, l'operatore informa i consumatori, in maniera efficace e accurata, del motivo del ritiro e, se necessario, richiama i prodotti già forniti ai consumatori.

Gli organi di controllo sono chiamati a:

- Verificare il rispetto della normativa vigente in materia di sicurezza alimentare da parte di chi importa, produce ed immette in commercio alimenti o mangimi;
- Verificare il rispetto degli obblighi relativi alla rintracciabilità;
  verificare, nei casi previsti, l'attivazione delle procedure di richiamo e ritiro del prodotto;
- Prescrivere le azioni necessarie per mettere in sicurezza un alimento o un mangime non rispondente ai requisiti di sicurezza;
- Adottare, in caso di mancato ritiro/richiamo del prodotto da parte dell'operatore; ogni iniziativa necessaria, al fine di garantire un elevato livello di tutela della salute pubblica;
- Sanzionare gli operatori del settore alimentare e mangimistico, nel caso in cui non siano state rispettate le disposizioni vigenti applicabili.

L'Italia dispone di una precisa disciplina normativa, ossia il **D. Lgs. n. 190 del 2006**, che disciplina il sistema sanzionatorio per le violazioni delle prescrizioni, in termini di rintracciabilità,

così come contenute nel regolamento **Ue n. 178 del 2002.**

Preliminarmente, appare utile richiamare una significativa e importante sentenza della Corte di Cassazione (**Cass. Penale, Sez. III Terza, sentenza del 25 ottobre 2019, dep. 12 dicembre 2019**,) nella quale gli Ermellini hanno sentenziato che una carenza di rintracciabilità di un alimento ben può configurare **reato ex art. 5 L. 283 del 1962** (*disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*).

Nel caso in esame, l'assenza di documenti di sorta idonei a rintracciare l'origine di un lotto di carne lavorata (nella fattispecie 18 kg di salsicce), ha indotto la Suprema Corte a "*ritenere pericoloso* (cioè potenzialmente foriero di rischi per la salute) *il prodotto non tracciabile.* (…) *E tale violazione è sufficiente ad integrare il reato in questione, perché non è necessario a tal fine che vi sia un effettivo danno alla salute…*" e, quindi "*…Ai fini della configurabilità del reato in esame, non vi è la necessità di un cattivo stato di conservazione riferito alle caratteristiche intrinseche delle sostanze alimentari, essendo sufficiente che esso concerna le modalità estrinseche con cui si realizza, che devono uniformarsi alle prescrizioni normative, se sussistenti, ovvero, in caso contrario, a regole di comune esperienza…*" per, infine, concludere che " *vi è stata dunque una violazione del c.d. ordine alimentare, volto ad assicurare al consumatore che la sostanza alimentare giunga al consumo con le garanzie igieniche e di conservazione, che involgono anche le regole sulla tracciabilità del prodotto…*".

Interessante notare come anche il TAR di Catanzaro (Tar Calabria – Catanzaro, sez. II, n. 88 del 21 gennaio 2019) sia intervenuto sull'argomento "*rintracciabilità alimentare*" fissando importanti principi in ordine all'applicazione dei poteri amministrativi nell'ambito della sicurezza alimentare.

I fatti muovevano da una segnalazione di sostanze nocive in una partita di derrate alimentari surgelate; l'autorità competente adita procedeva, così, all'accertamento del rispetto della normativa in materia di rintracciabilità degli alimenti.

All'esito delle verifiche, si appurava che le fatture rilasciate dal distributore agli operatori del servizio alimentare (OSA) per quanto rispettassero le altre disposizioni di legge, non riportavano alcun tipo di informazione relativa al lotto di produzione.

In considerazione di tali rilievi, l'ASP concludeva la visita ispettiva con l'adozione del verbale oggetto di gravame, ivi imponendo alla ricorrente, entro il termine di 30 giorni di predisporre, quanto alla distribuzione degli alimenti di origine animale, "*uno strumento di trasmissione all'OSA a cui tali alimenti vengono forniti, del dato relativo al lotto di produzione (fattura o altro appropriato sistema)*".

Il verbale veniva impugnato innanzi al Tar di Catanzaro con ricorso motivato, in diritto:

- Sulla contestazione della falsa applicazione dell'art. 18 Reg. CE n. 178/02 e art. 3.1 lett. g) Reg. CE 931/2011 - Eccesso di potere per difetto di presupposto;
- Violazione del principio di tassatività delle sanzioni espresso dall'art. 25 co. 2^ Cost. e dall' art. 1 co. 2^ L. 24/11/1981 n. 689 nonché
- Per violazione e falsa applicazione dell'art. 6 co. 7° D.L. vo 6/11/2007 n. 193 - Eccesso di potere per difetto di 4 / 10 motivazione, di presupposto e di istruttoria.

Il giudice amministrativo cominciava la sua motivazione (a fronte della declarata infondatezza del ricorso) richiamando, in primis, l'art. 18 del Regolamento n. 178/2002 ricordando che gli operatori del settore alimentare devono essere in grado di individuare tanto chi abbia fornito loro un alimento quanto le imprese alle quali hanno distribuito i propri prodotti, mettendo tali informazioni a disposizione delle autorità competenti che le richiedano.

Per identificare le informazioni imprescindibili per assicurare il rispetto degli obblighi in tema di rintracciabilità alimentare, l'Organo giudicante si riporta all'art 3 del regolamento di esecuzione 931/2011 per asserire che "*Tra le informazioni che, secondo l'approccio della rintracciabilità "una fase prima - una fase dopo", devono essere messe a dispo-*

sizione dell'operatore del settore alimentare al quale gli alimenti vengono forniti (oltre che all'autorità competente a richiesta) vi è, dunque, il "riferimento di identificazione del lotto o della partita, se necessario".
Continuando nella sua motivazione, il TAR specifica un altro ulteriore aspetto e statuisce che "*… l'apprezzamento in merito al carattere necessitato dell'identificazione del lotto ovvero della partita dell'alimento non può essere rimesso - per come pretenderebbe parte ricorrente- alla discrezionalità del singolo dell'operatore del settore alimentare. Ne conseguirebbe, infatti, una inaccettabile sovrapposizione tra il ruolo di chi detta le regole e quello di deve rispettarle, tra il ruolo di controllore e quello di controllato, con inevitabile frustrazione delle esigenze di rintracciabilità dei prodotti alimentari che permeano la normativa di riferimento…*" chiarito quanto sopra, quindi, il Giudice amministrativo calabrese conclude affermando che "*…ove l'autorità competente/procedente ritenga che, in relazione ad una certa tipologia di alimento di origine animale, sia necessario fornire il "riferimento di identificazione del lotto o della partita*", dovrà individuare con una certa flessibilità il "*formato*" con cui tale informazione, ritenuta pertinente, dovrà essere fornita, evitando cioè di imporre soluzioni univoche e drastiche e, quindi, in ultima analisi, garantendo il principio della proporzionalità, al fine di individuare la soluzione che comporti la piena soddisfazione dell'interesse pubblico con il minor sacrificio possibile per l'interesse dei privati (cfr. in proposito TAR Sicilia, Catania, sez. IV, 10/04/2014, n. 1065).
Sintetizzando: La regola è che tutti gli operatori del settore alimentare debbono poter individuare i loro fornitori e clienti diretti (fuorché i consumatori finali), disponendo di sistemi e procedure che consentano di ritrarre tali notizie.
Per garantire l'applicazione di questa disposizione, è stato adottato il Regolamento, n. 931/2011/UE, che fissa i requisiti di rintracciabilità degli alimenti e l'indicazione del lotto di produzione è un'informazione potenzialmente necessitata; per tale ragione non può essere rimessa alla discrezionalità del singolo operatore se inserire la relativa informazione, poiché si avrebbe una sovrapposizione fra controllore e controllato.
Al contrario, spetta all'Autorità competente/procedente valutare se, per una certa tipologia alimentare di origine animale, sia necessario fornire il riferimento identificativo del lotto.
La sentenza della giurisprudenza amministrativa riecheggia, in un certo senso, quanto già riportato dalla comunicazione del Ministero della Salute del 3 luglio 2012 "*…seppur la normativa comunitaria citata non prevedeva l'obbligo di conservare informazione relativamente allo stabilimento di produzione, ad esempio mantenendo traccia relativamente al marchio di identificazione apposto sul prodotto, qualora l'acquisizione e registrazione di questa informazione sia utile al fine di rendere più efficace e rapida un'eventuale azione di ritiro/richiamo o sia necessaria per ridurre eventuali danni economici, qualora l'OSA vada ad acquisire tale informazione questa va considerata quale elemento della "descrizione dettagliata" del prodotto…Si rappresenta, infine, che la normativa comunitaria lascia piena facoltà all'OSA fornitore di individuare lo strumento più appropriato per la trasmissione delle informazioni richieste, purché queste siano fornite chiaramente, e senza indebiti ritardi al fine di consentire al destinatario di aggiornare quotidianamente gli arrivi e relative informazioni di rintracciabilità…*".

3. Le sanzioni per le violazioni delle prescrizioni del Regolamento n. 178 del 2002.

Il D.Lgs. n. 190 del 2006 contiene la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui agli articoli 18, 19 e 20 **del regolamento (CE) n. 178/2002.**
Il Decreto in questione assolve all'obbligo imposto agli Stati membri di dotarsi di sanzioni "*effettive, proporzionate e dissuasive*" proprio come chiesto dallo stesso **Regolamento n.178 all'articolo 17.**
In ragione della clausola di salvaguardia "*salvo che il fatto costituisca reato*" la disciplina in oggetto prevede una serie di sanzioni che dovrebbero conferire carattere di coercibilità alla disposizioni del Regolamento comunitario ma lasciando impregiudicata l'eventuale ipotesi penale che prevale sulla soluzione amministrativa.
Parte della dottrina ha visto nella scelta del legislatore, di non dotare di norme penali la coercibilità delle disposizioni del **Regolamento n. 178 del 2002**, motivi di rapidità ed efficacia (garantiti dalla sanzione amministrativa) e motivi di opportunità ossia il non voler dare un taglio "criminale" alla disciplina di un settore di primaria importanza per l'economia nazionale e in fase di evidente sviluppo.
In rapida esposizione, il **D.Lgs. n. 190 del 2006** prevede una sanzione per la violazione degli obblighi di rintracciabilità di cui all'**art. 18 del Regolamento 178/02 (art. 2)**.
Un nucleo di 3 articoli (artt. **3, 4** e **5**) che sanzionano le violazioni degli obblighi, desumibili dal combinato degli articoli **19** e **20 del Reg. 178/02**, relativi all'avvio delle procedure per il ritiro dal mercato (**art. 3**), nei confronti degli utilizzatori e dei consumatori (**art. 4**) e nei confronti dell'operatore che non incidono sul confezionamento, sull'etichettatura, sulla sicurezza o sull'integrità dell'alimento.
Il successivo **articolo 6** sanziona la violazione degli obblighi specifici a carico degli operatori del settore dei mangimi.
Infine, nel caso di reiterazione delle violazioni previste dal D.Lgs. n. 190 del 2006 è disposta, in aggiunta alla sanzione amministrativa pecuniaria, la sospensione del provvedimento che consente lo svolgimento dell'attività che ha dato causa all'illecito.
Un'osservazione sull'entità delle sanzioni previste e sulle loro modalità di applicazione: il dispositivo di legge non distingue, nelle varie fattispecie di illecito amministrativo, ad esempio in ordine alla diversa dimensione del soggetto sanzionato; ciò significa che la sanzione amministrativa potrebbe essere applicata in ugual misura sia nei confronti di una PMI sia dei confronti di un grande azienda così articolata e diffusa da operare, ad esempio oltre i confini nazionali.
È evidente, quindi, che una stessa sanzione può rappresentare un notevole e impattante esborso economico per un soggetto di modeste dimensioni e, allo stesso tempo, rappresentare una quasi insignificante onere per una grossa impresa.
Di conseguenza, non appare adeguatamente considerato il principio di proporzionalità ossia quel rapporto tra adeguatezza e congruità della sanzione che, come visto sopra, si esplica in modo diverso a seconda della dimensione dell'impresa e del relativo giro di affari.
Per quanto sia prevista una forbice edittale della sanzione, tra un minimo e un massimo, in alcune fattispecie anche abbastanza distante appare difficile immaginare che nei criteri di determinazione dell'importo della sanzione amministrativa si possa far rientrare la dimensione del soggetto coinvolto.

4. L'ecologismo di facciata: il *greenwashing*

La tracciabilità, abbiamo visto, è uno strumento imprescindibile per garantire sicurezza alimentare e igiene degli alimenti; accanto ad una "*tracciabilità cogente*" vi è una tracciabilità volontaria con la quale l'operatore della filiera applicando, ad esempio, i protocolli che abbiamo visto prima,

dimostra e certifica l'affidabilità della sua azienda e dei suoi metodi di lavoro conformi a standard di igiene, sicurezza e qualità del prodotto.
La tracciabilità, dunque, rappresenta anche un ottimo biglietto da visita delle imprese virtuose che hanno così la possibilità di palesarsi sul mercato come affidabili e capaci di fornire un prodotto qualitativamente eccellente e, allo stesso tempo, scevro da qualsiasi rischio per la salute del consumatore.
Il coniugio marketing - tracciabilità, quindi, produce un lodevole risultato ossia quello di elevare le buone pratiche imprenditoriali (in termini di tracciabilità) a operazioni di pubblicità: l'azienda lavora in modo conforme alla legge, il suo marchio diventa sinonimo di qualità sul mercato e il consumatore dispone di prodotti sicuri; tutti ci guadagnano.
Le tecniche di marketing cercano, quindi, di cogliere quelle istanze verso le quali i consumatori dimostrano una certa sensibilità e una di queste è rappresentata dalle politiche ambientali.

Ed è proprio in quest'ambito che, invece, riscontriamo una stortura del sistema di promozione dell'immagine imprenditoriale ossia quel fenomeno denominato greenwashing.
In prima istanza, tale fenomeno lo possiamo definire come una vera e propria strategia di comunicazione tramite la quale il soggetto (che può anche essere pubblico) costruisce un immagine di sé intorno aduna spiccata attenzione per l'ambiente e per la sostenibilità del proprio modo di operare nonché di soggetto in prima linea nelle iniziative per la tutela e la preservazione del paesaggio.
Il problema è che tutto ciò non risponde a verità e l'immagine che si crea è ingannevole e fuorviante perché la sostenibilità ambientale del proprio operare è del tutto priva di fondamento e nell'immaginario collettivo arriva il messaggio di un operatore verde che verde non è.
All'estremo, se tale immagine distorta serve per accaparrare clientela e acquistare posizioni sul mercato non è da escludere che questa parvenza ambientalista possa servire anche coprire un'attività inquinante e di grave impatto per l'ambiente.
Il fenomeno, poi, trova una facilitazione nel fatto che per un consumatore non è agevole (se non proprio impossibile) verificare se l'impresa opera secondo quegli standard di eticità e sostenibilità che vanta grazie alle sue convincenti campagne pubblicitarie o di immagine .
Un esempio renderà più comprensibile il discorso: sulla base dell'esperienza comune, ci sono state diverse aziende che, con un pubblicità quasi martellante, hanno palesato il fatto che i prodotti in plastica da loro utilizzati erano il prodotto di precedenti processi di riciclaggio vantando un impatto zero sull'ambiente che, in realtà, non avveniva perché non era in corso alcuna operazione di riciclaggio oppure la materia riciclata risultava del tutto indifferente rispetto alla mole di materiale lavorato.
Ancora un esempio: una società che si occupa di produzione e distribuzione di bevande vanta, nelle sue pubblicità anche sul web, di utilizzare ingredienti prodotti secondo procedure che rispettano l'ambiente e valorizzano le produzioni locali quando, invece, questo non avviene; oppure si afferma che per ogni tot di prodotto venduto verranno piantati tot alberi ma la vendita del prodotto si incrementa anche grazie alla clientela

ambientalista attratta dalla prospettiva di nuove piante ma, nella realtà, non avviene alcuna piantumazione di rilievo.
Le aziende più accorte si affidano, inoltre, a *slogans* e campagne pubblicitarie ambigue capaci di attirare l'attenzione del consumatore che si determina ad acquistare un prodotto che, poi, nei fatti non ha alcuna ricaduta positiva in termini ambientali.
Un fenomeno che si è fatto più sofisticato ora che l'economia verde offre vantaggi concreti, anche semplicemente con innovazioni tecnologiche che consumano meno energia o riducono l'inquinamento. Ma da quando le politiche ambientali sono diventate fonte di grandi investimenti pubblici e incentivi statali, è diventato un atteggiamento che contraddistingue anche piccole imprese, amministrazioni locali e i governi .

I segnali che allertano sulla presenza di una pratica di *greenwashing*, senza pretesa di essere esaustivi, possono essere i seguenti:
1) Uno slogan pubblicitario (ad esempio: "*bottiglie a impatto zero*") risulta fine a sé stesso perché non sono reperibili informazioni utili che confermino quanto vantato ed esaltato nella campagna pubblicitaria soprattutto quando ci si riferisce a passaggi della produzione che non sono essere facilmente accessibili;
2) Le informazioni e i dati vengono messi a disposizione ma si tratta di contenuti determinati unilateralmente e senza che vi sia una certificazione o verifica da parte di organismi deputati a questo tipo di controllo;
3) Una caratteristica del prodotto viene particolarmente enfatizzata (ad esempio la presenza di un ingrediente prodotto con tecniche ecosostenibili) ma, di fatto, è l'unico aspetto virtuoso dell'intero prodotto ed è un aspetto che diventa del tutto irrilevante quando è inserito nel contesto produttivo complessivo che non solo non ha ricadute positive in termini ambientali ma, anzi, comporta un pregiudizio per l'ambiente stesso;
4) Le indicazioni sul prodotto sono talmente generiche che il loro significato può venire frainteso dai consumatori;
5) Nei casi estremi, vengono applicate o utilizzate etichette false o esibite certificazioni contraffatte.

La trasparenza e correttezza delle informazioni fornite va riscontrata sin dal primo contatto con il consumatore e deve riguardare ogni aspetto del messaggio, a maggior ragione quelli salienti.
La tutela offerta dal codice del consumo, in materia di pubblicità ingannevole, ha natura preventiva ed è finalizzata ad evitare che gli effetti, anche soltanto ipotetici, possano prodursi in danno della generalità dei consumatori, dotati di media accortezza e non solo nei confronti di quelli dotati di maggiore avvedutezza o di particolari cognizioni merceologiche.

La veridicità della reale sostenibilità ambientale dell'azienda può sempre essere verificata dalla presenza delle cosiddette certificazioni ambientali come gli **standard EMAS**[2] (standard europeo che prevede la pubblicazione di una "*dichiarazione ambientale*" che tenga conto di vari parametri) e ISO 140001 (riferimento internazionale per linee guida e i requisiti minimi per ottenere una certificazione), ma anche il GRS, (*Global Recycled Standard*) per quanto riguarda chi si occupa di materiali riciclati. Questi strumenti di marcatura ed etichettatura dimostrano l'aderenza delle aziende ai regimi di tutela ambientale e risparmio energetico.

Global Recycled Standard

[2] Strandard EMAS: Eco Management and Audit Scheme.

I casi di *greenwashing* sono tutt'altro che sporadici e poco frequenti; non esiste un settore dove non sia stata riscontrata tale pratica; ad esempio, vi è stato il caso di una compagnia petrolifera che sbandierava l'impegno (ovviamente inesistente) dei suoi dipendenti a tutela della fauna selvatica come orsi e farfalle e tartarughe o quella di una nota marca di acque che vantava le sue bottiglie come a "*impatto zero*" cioè, sosteneva la società, che le nocività del processo produttivo erano state azzerate ma così non era.

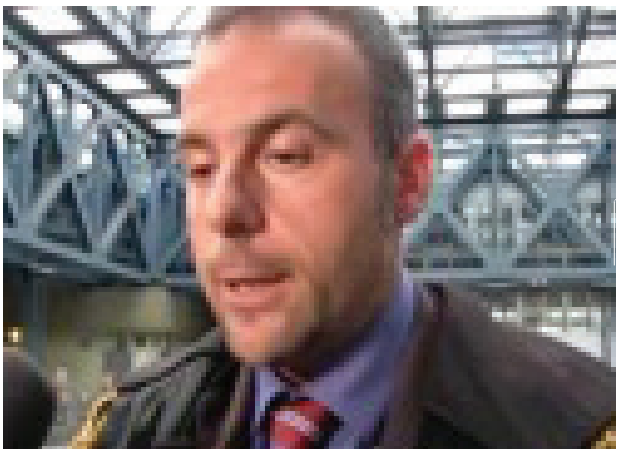
Il *greenwashing* è, quindi, una pratica commerciale sviluppata intorno ad una determinante componente di inganno e falsità; motivo per cui un suo inquadramento giuridico non può che avviarsi intorno al concetto di "*pubblicità ingannevole*".
Il concetto di "*pubblicità ingannevole*" si desumeva già dalla **Direttiva 450 del 1984** (modificata dalla **Direttiva 55 del 1997**) che così la definiva: "*qualsiasi pubblicità che in qualsiasi modo, compresa la sua presentazione, induca in errore o possa indurre in errore le persone alle quali è rivolta o che essa raggiunge e che, dato il suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il comportamento economico di dette persone oche, per questo motivo, leda o possa ledere un concorrente*".
Una prima considerazione è doverosa: il *green washing* è una pratica relativamente nuova ma di una fenomenologia abbastanza vecchia in quanto la pratica ingannatoria (definita in via generale) trova sfogo nell'ambito della nuova propensione all'eco sostenibilità del consumatore; bisogna anche considerare la sua ormai acclarata propensione anche a distorcere il gioco concorrenziale tra imprese dello stesso settore.
La disciplina della pubblicità ingannevole (recepita con il Decreto legislativo n. 78 del 1992) è, poi, stata assorbita dal **Codice del Consumo (D.lgs. n. 206 del 2005**, che ha abrogato il D.lgs. n. 75 del 92) che agli **articoli 21, 22, 22bis** e **23** disciplina le cosiddette pratiche commerciali ingannevoli.
Infine, con il **D. Lgs n. 145 del 2007** viene affermato che la pubblicità deve essere "*palese veritiera e corretta*" (**art 1**) e vengono codificati gli "elementi di valutazione" sul potenziale ingannatorio della pubblicità (**art. 3**).
In una verifica della pubblicità, quindi, il **D.Lgs. n. 147/2005** mette a disposizione dei criteri onde formulare un definitivo giudizio circa l'ingannevolezza del messaggio pubblicitario.
"*Ai sensi dell'art. 114, comma 2, d.lgs. n. 219 2006, l'ingannevolezza del messaggio pubblicitario contestato, intesa oggettivamente quale capacità di indurre in errore, e non certo soggettivamente come volontà di illudere il consumatore, non può prescindere, come invece ha fatto il primo giudice, dal rilievo che il consumatore/paziente medio deve poter confidare sull'immediata comprensione del messaggio circa le qualità benefiche del solo prodotto, senza ricorrere a formule statistiche comparative e, nel caso di specie, riassuntive della media dei risultati dello studio randomizzato, come la formula proposta dalla ricorrente che, per quanto semplice ed obiettiva, può prestarsi ad ambiguità*". (Consiglio di Stato sez. III, sentenza n. 8145 del 18 dicembre 2020).
Si noti come gli elementi posti al vaglio di verifica hanno una decisa attinenza con quanto si può evincere dalle informazioni oggetto del processo di tracciabilità del prodotto; tutto ciò, indica chiaramente che l'esecuzione di un corretto metodo di tracciabilità garantisce anche la possibilità di contrastare forme di pubblicità ingannevole e, quindi, anche del fenomeno di *greenwashing*.

Un'analisi delle fattispecie indicate ex art 3 del D. Lgs n. 145 del 2007 evidenzierà ancora di più la corrispondenza tra le informazioni oggetto dei processi di tracciabilità e rintracciabilità alimentare e gli elementi richiesti dalla disposizione in oggetto i quali attengono:
a) alle caratteristiche dei beni o dei servizi, quali la loro disponibilità, la natura, l'esecuzione, la composizione, il metodo e la data di fabbricazione o della prestazione, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale, o i risultati che si possono ottenere con il loro uso, o i risultati e le caratteristiche fondamentali di prove o controlli effettuati sui beni o sui servizi;
b) al prezzo o al modo in cui questo è calcolato ed alle condizioni alle quali i beni o i servizi sono forniti;
c) alla categoria, alle qualifiche e ai diritti dell'operatore pubblicitario, quali l'identità, il patrimonio, le capacità, i diritti di proprietà intellettuale e industriale, ogni altro diritto su beni immateriali relativi all'impresa ed i premi o riconoscimenti.

Uno dei caratteri più importanti del **D.Lgs. n. 145 del 2007** è contenuto nell'articolo 8 che disciplina la tutela amministrativa e giurisdizionale; l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è l'autorità competente per le attribuzioni proprie della suddetta disciplina.
Rispetto al passato, l'Antitrust può agire d'ufficio e inibire la continuazione della pubblicità; in casi di urgenza, con parere motivato, dispone la sospensione della pubblicità e prendere i provvedimenti necessari per eliminarne gli effetti; l'istruttoria deve essere comunicata all'interessato e l'Autorità ha il potere di richiedere le informazioni e la documentazione necessaria al fine dell'accertamento necessario.
Un altro aspetto interessate è rappresentato dal fatto che al soggetto responsabile è riconosciuta la possibilità di evitare l'accertamento dell'infrazione e la consequenziale sanzione se, ammettendo la colpa, l'impegno ad eliminare la pubblicità ingannevole o a modificarla in modo che non vi siano profili di falsità e sia resa attendibile e vera; questa sorta di ravvedimento non opera nei casi di manifesta scorrettezza e gravità.
Non è comunque esclusa la giurisdizione del giudice ordinario in materia di atti di concorrenza sleale, a norma dell'articolo **2598 cod. civ.**

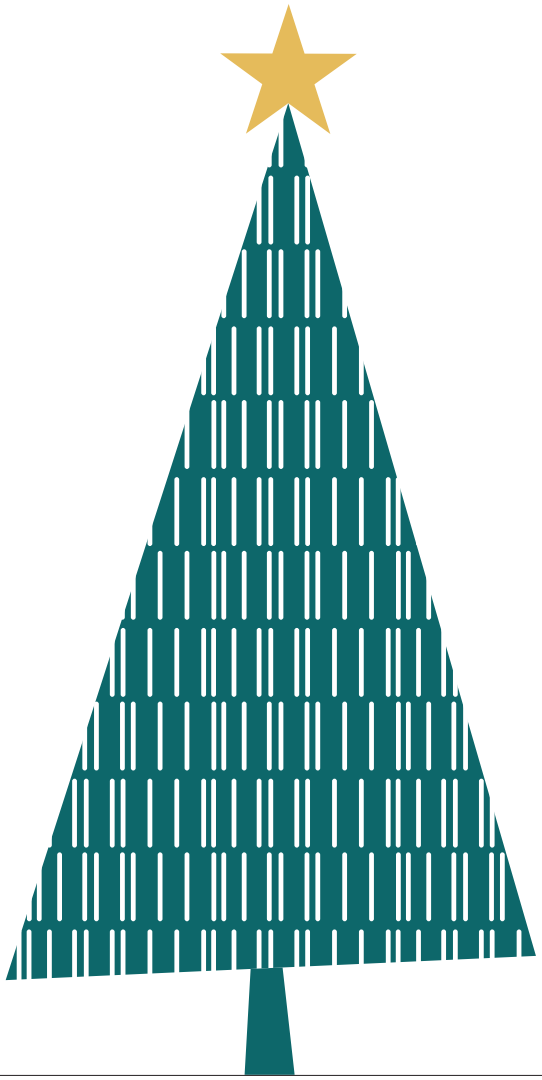
La sanzione, in questo caso, tiene conto della dimensione dell'impresa e, conseguentemente, del giro di affari a differenza della sanzioni previste dal **D. lgs. n. 190 del 2006** (*sul mancato rispetto del Regolamento n. 178 del 2002*) ed è un meccanismo che è stato anche avvallato da recentissima giurisprudenza: "*In tema di pubblicità ingannevole, deve rilevarsi come l'importo della sanzione prevista debba essere commisurato alla valutazione della dimensione economica e dell'importanza del professionista, in modo da garantire l'effettiva efficacia deterrente della sanzione pecuniaria, secondo i criteri di proporzionalità e adeguatezza e, allo stesso tempo, concorrere a definire la gravità della condotta, considerando che la dimensione economica del professionista, la sua notorietà e la sua posizione nel mercato rendono più efficace la pratica scorretta e ne comportano una maggiore valenza lesiva*"; così si esprimeva il TAR Roma, (Lazio) sez. I, con sentenza n.781 del 21/01/2019 e, sempre il TAR Lazio "*La sanzione comminabile dall'A.G.C.M. per pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole commisurata al dato del fatturato della società che ne è destinataria mira a garantire l'effettiva efficacia deterrente. Detta sanzione non ha funzione puramente reintegratoria dello status quo ante, e non segue, pertanto, la logica di attuare una matematica corrispondenza con gli effetti pratici della condotta o il vantaggio economico conseguito dal professionista, essendo la stessa finalizzata a garantire un'effettiva efficacia deterrente, generale e speciale*". (T.A.R. Roma, (Lazio) sentenza n. 5449 del sez. I, 10/05/2021).

Avv. Antonio Tanza
Presidente Nazionale ADUSBEF

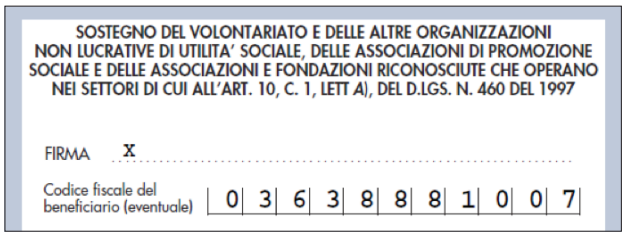


Avv. Salvatore Ruberti
Ufficio Legale ADUSBEF Nazionale

BUON NATALE ED UN SERENO 2022



Il Natale è gioia, gioia religiosa, gioia di Dio, interiore, di luce, di pace. (Papa Francesco)


SOSTEGNO DEL VOLONTARIATO E DELLE ALTRE ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE DI UTILITA' SOCIALE, DELLE ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE E DELLE ASSOCIAZIONI E FONDAZIONI RICONOSCIUTE CHE OPERANO NEI SETTORI DI CUI ALL'ART. 10, C. 1, LETT A), DEL D.LGS. N. 460 DEL 1997

FIRMA X

Codice fiscale del beneficiario (eventuale) 0 3 6 3 8 8 8 1 0 0 7

ADUSBEF

Dalla parte giusta. Quella dei consumatori.

Adusbef

Dal maggio 1987, Adusbef APS ETS combatte aspre battaglie in difesa dei diritti dei cittadini in ogni settore consumerista ed è particolarmente specializzato in credito, finanza e assicurazioni.

Finalità dell'Associazione.

in termini culturali e di bagaglio tecnico, Adusbef Aps Ets è attrezzata per operare con peculiare incisività nei settori: bancario, finanziario, assicurativo, postale, delle telecomunicazioni, della giustizia

Rapporto con gli associati.

Le nostre iniziative sono elaborate partendo sempre dalla realtà dei fatti, e diffuse tramite il periodico "Risparmio & Futuro" e attraverso comunicati stampa. Gli Associati coinvolgono l'Adusbef informando su argomenti dallo sviluppo manifestatamente non corretto o sospetto, richiedendo direttamente consulenze o semplici risposte a quesiti, coinvolgendo l'associazione su problemi di utenza e di consumo.

Struttura, sedi.

Oltre la sede nazionale romana di via Vittorio Bachelet n. 12 Adusbef Aps Ets conta oggi più di 190 sedi locali ed è presente in tutte le Regioni d'Italia.

I professionisti responsabili delle delegazioni in cui si articola l'Associazione, sono in maggioranza avvocati. Tutti hanno sottoscritto il codice etico, elaborato originariamente nel dicembre 2000, il cui testo si può reperire sul nostro sito (www.adusbef.it) dove sono presenti tutte le sedi ufficiali Adusbef.

Se vuoi aiutarci a continuare le nostre battaglie in difesa dei tuoi diritti, iscriviti all'Adusbef Aps

- Socio ordinario + Rivista 12 numeri (validità biennale + abb. 12 numeri rivista R&F) euro€25,00 (1,00 euro per anno quota associativa €euro 23,00 per 12 numeri rivista R&F)
- Socio ordinario + Rivista 6 numeri (validità annuale + abb. 6 numeri rivista R&F) euro€12,50 (1,00 euro per anno quota associativa euro€11,50 per 6 numeri rivista R&F)
- Socio ordinario (validità biennale) euro€2,00 (1,00 euro per anno)
- Socio ordinario (validità annuale), euro 1,0
- Socio ordinario sostenitore, euro 100,00

Versamenti su Conto Corrente Poste Italiane
Iban: **IT74S0760103200000070043005**
intestato ADUSBEF;

Oppure su Conto Corrente bancario presso Monte dei Paschi di Siena SpA
Iban: **IT35Q0103003204000001471949**
intestato ADUSBEF;

Iscriviti online:
https://web.adusbef.it/iscrizione_socio.asp

Iscriviti presso la delegazione Adusbef **https://www.adusbef.it/sedi**

CI DARAI UNA MANO A BATTERE LA PREPOTENZA DI UN POTERE POLITICO FINANZIARIO SEMPRE PIÙ SUPPONENTE ED ARROGANTE CHE MORTIFICA PERFINO QUEI DIRITTI ACQUISITI ED INALIENABILI DEI CITTADINI E DEI CONSUMATORI IN TUTTI I CAMPI. GRAZIE DELL'ATTENZIONE.

Finanziamenti pubblici ricevuti da Adusbef nel 2020 ed anni precedenti: Presidenza Del Consiglio dei Ministri Mef CONTRIBUTOASSOC. CONSUMATORI D.LGS 70.2017 Editoria; MISE – Ministero dello Sviluppo Economico; Regione Lazio; Regione Calabria; MEF - Cinque per Mille - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; CSEA.

Per difendere meglio i tuoi diritti destina il 5x1000 delle tue imposte a sostegno di Adusbef. Indica il codice fiscale della nostra associazione **0 3 6 3 8 8 8 1 0 0 7** sul modulo della denuncia dei redditi ed apponi la tua firma.