

L'Italia controlla, l'Europa apre le frontiere. La normativa agroalimentare comunitaria tra difficoltà oggettive e colpevoli mancanze

Introduzione

L'Unione europea si configura come una delle aree di libero scambio più grandi del mondo, con un bacino di circa mezzo miliardo di utenti/consumatori. I vantaggi derivanti da una simile condizione sono notevoli, in termini sia di contenuto innovativo dei beni scambiati sia di aggiustamento concorrenziale dei prezzi, senza escludere l'aumento esponenziale della varietà di scelta a disposizione del cittadino comunitario.

La libera circolazione delle merci, tuttavia, impone agli Stati Membri un certo grado di corresponsabilità in merito a questioni estremamente sensibili, soprattutto nell'ambito della tutela del consumatore. Tale aspetto è particolarmente rilevante per quanto concerne il settore agroalimentare, dove i concetti di sicurezza e controllo della qualità diventano assolutamente centrali. La disparità tra le singole normative nazionali, la poca chiarezza della legislazione comunitaria, la discrepanza nei controlli alle frontiere esterne, rappresentano fattori che incidono non solo sulla "salute" in senso lato del cittadino, ma anche sugli orientamenti economico-produttivi di un mercato volatile e soggetto ad una concorrenza estera sempre più pressante.

Le sfaccettature della sicurezza alimentare sono molteplici ed altrettanto numerosi sono i significati che diversi governi ed istituzioni internazionali attribuiscono alla stessa terminologia, spesso in funzione della rilevanza economica di un mercato piuttosto che delle garanzie verso il cittadino. In chiave europea, un nodo cruciale è rappresentato dalla labile linea di separazione tra prodotti "commestibili" e prodotti "di qualità", la cui demarcazione non sembra essere possibile se non attraverso valutazioni di tipo soggettivo, influenzate più da fattori culturali che da parametri scientifici.

La protezione dei prodotti genuini è una priorità soprattutto per alcuni Stati Membri, principalmente del Sud dell'Europa, che operano nel tentativo di difendersi da una concorrenza spesso ai limiti della legalità. In questo senso, la questione dell'etichettatura dei prodotti diventa centrale; tuttavia, l'Unione europea non sembra aver raggiunto un grado di raccordo soddisfacente in merito.

D'altra parte, la tutela della qualità non riguarda solo la protezione rispetto ai mercati extra-comunitari, caratterizzati da scarsi controlli all'origine a tutti i livelli, dall'utilizzo di fertilizzanti all'inscatolamento, ma anche la concorrenza interna all'Unione europea, dove le normative non sono univoche e i costi di produzione rimangono significativamente differenti. Lo sfruttamento di tali vantaggi competitivi da parte di alcuni paesi incide fortemente sull'economia agroalimentare dell'Italia, per cui quantificare le perdite diventa un esercizio molto complesso. L'infiltrazione criminale nel settore agroalimentare trae linfa dalle mancanze della normativa comunitaria, in quanto i produttori sono continuamente in cerca di soluzioni, anche illegali, per abbattere i costi e rimanere competitivi sul mercato.

Le importazioni alimentari in cifre

L'importanza della legislazione comunitaria in materia di commercio di beni agroalimentari si evince immediatamente dalla rilevanza economica del settore. Secondo i dati Eurostat, nel 2012 le importazioni di cibo e bevande all'interno dell'Unione europea hanno sfiorato i 370 miliardi di euro, di cui il 25% utilizzati per prodotti provenienti da paesi terzi.

Grafico 1

Andamento delle importazioni alimentari in Italia

Anni 1999-2012

Valori assoluti in milioni di euro

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Eurostat.

Per quanto concerne l'Italia, il settore ha raggiunto nel 2012 un valore superiore ai 30 miliardi di euro, in leggero calo rispetto all'anno precedente ma comunque pari a circa il 2% del Pil. In termini comparativi, il nostro Paese continua ad importare meno rispetto agli Stati Membri più grandi, come Regno Unito e Germania, posizionandosi immediatamente dietro alla Francia.

Il grafico 1 mostra chiaramente l'incremento costante del peso delle importazioni dai paesi extra-comunitari, pari nel 2012 al 25% degli scambi totali (+5% rispetto al 1999) ed in linea con i valori medi registrati in Europa. In valore assoluto, tuttavia, gli italiani continuano a prediligere ampiamente i beni alimentari prodotti all'interno della Comunità, come dimostrano i 25 miliardi spesi nel 2012 rispetto agli 8 miliardi utilizzati per prodotti di paesi terzi.

Ad arrivare sulle nostre tavole, dunque, sono prevalentemente alimenti prodotti all'interno dell'Unione europea. Tra i primi 15 partner commerciali nel settore agroalimentare (grafico 2) figurano solamente tre paesi extra-comunitari, Brasile, Argentina e Stati Uniti, rispettivamente in settima, nona e quindicesima posizione. Ai primi posti, abbastanza prevedibilmente, rimangono Francia, Germania e Spagna, i cui prodotti sono tradizionalmente integrati nel sistema alimentare italiano. La posizione di partner quali i Paesi Bassi, il Belgio e la Danimarca si spiega con la presenza in questi paesi di grandi aree portuali ed importanti multinazionali del cibo, che importano beni intermedi ed applicano l'ultima trasformazione al prodotto finale, esportandolo in tutta Europa.

Grafico 2

Importazioni alimentari per paese di provenienza in Italia

Anno 2012

Valori assoluti in milioni di euro

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Eurostat.

Analizzando la tipologia di beni alimentari importati in Italia, descritta di seguito in tabella 1, risulta sorprendente la varietà di prodotti che vanno a competere con la produzione nazionale. In linea di massima, infatti, dall'estero arrivano prevalentemente preparati a base di carne (14,5%), frutta e verdura (13,6%), pesce (12,8%). Pur tenendo in considerazione la discrepanza tra partner intra-Ue ed extra-Ue, si evince che dai paesi terzi gli italiani acquistano soprattutto pesce, frutta e verdura, oltre alle spezie ed al caffè, mentre i "vicini" europei forniscono maggiormente carne e prodotti lattiero-caseari.

Tabella 1

Importazioni alimentari per tipologia in Italia

Anno 2012

Valori assoluti e percentuali

Tipologia	Intra Ue		Extra Ue		Totale	
	Milioni di euro	% sul totale	Milioni di euro	% sul totale	Milioni di euro	% sul totale

Animali vivi	1.431	5,8	9	0,1	1.440	4,4
Carne e preparati di carne	4.355	17,5	406	5,1	4.761	14,5
Prodotti lattiero-caseari e uova	3.573	14,4	76	1,0	3.649	11,1
Pesce, crostacei e molluschi	2.413	9,7	1.791	22,4	4.203	12,8
Cereali e preparati di cereali	2.751	11,1	852	10,7	3.603	11,0
Frutta e verdura	2.707	10,9	1.777	22,3	4.483	13,6
Zucchero, preparati dello zucchero e miele	1.026	4,1	380	4,8	1.406	4,3
Caffè, tè, spezie e simili	846	3,4	1.703	21,3	2.548	7,8
Mangimi per animali	1.091	4,4	751	9,4	1.842	5,6
Altri prodotti e preparati	1.327	5,3	71	0,9	1.398	4,3
Bevande e tabacchi	3.356	13,5	164	2,1	3.519	10,7
Importazioni totali	24.875	100,0	7.978	100,0	32.853	100,0

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Eurostat (secondo la classificazione SITC).

L'analisi dei dati sopra esposti esige una valutazione complessa della legislazione in materia di produzione e commercio di beni agroalimentari, a livello sia nazionale sia comunitario. La politica commerciale, attraverso l'imposizione di regole, vincoli ed incentivi, gioca infatti un ruolo determinante nelle scelte allocative di produttori e consumatori. Ogni misura legislativa, alla luce delle dimensioni non trascurabili in termini economici del settore, ha delle ricadute tangibili che possono potenzialmente modificare le abitudini alimentari dei cittadini.

I pilastri della politica commerciale europea in materia alimentare

L'Unione europea dispone di un notevole potere legislativo nel settore agroalimentare, che impone agli Stati Membri di recepire le misure adottate da Bruxelles. Gli obiettivi, delineati all'interno dei Trattati, sono sostanzialmente tre: garantire la tutela e la sicurezza alimentare dei cittadini, promuovere lo sviluppo delle produzioni di qualità ed assicurare il corretto funzionamento del mercato.

Ogni obiettivo, alla luce della vastità e della complessità che caratterizza tale settore, richiede strutture e competenze specifiche, nonché un'organizzazione capillare sul territorio in grado di svolgere in modo coordinato tutte le attività. Se, ad esempio, in tema di sicurezza alimentare occorrono competenze scientifiche, la legislazione sul mercato comporta valutazioni di ordine politico-economico, soprattutto per quanto concerne i rapporti con paesi terzi.

Sul piano pratico, l'Unione europea esercita le sue prerogative principalmente in due macro-livelli: la produzione interna, attraverso l'adozione di norme sul ciclo e l'imposizione di requisiti minimi in termini di qualità del prodotto; l'importazione di prodotti da paesi terzi, soggetti da un lato ai vincoli di conformità qualitativa e dall'altro al sistema dei dazi doganali, volti a proteggere i produttori europei dai prezzi estremamente bassi, caratteristici dell'offerta dei paesi in via di sviluppo.

Nel primo livello, relativo agli interventi diretti sulla produzione, oltre ai controlli relativi alla tutela della salute rientrano anche le misure cosiddette "positive", che incentivano lo sviluppo dei prodotti locali e favoriscono la diffusione della qualità alimentare. Strumenti di questa politica sono le etichette di provenienza, l'origine controllata, la certificazione biologica. Il condizionamento del mercato derivante da tali misure, volte a "guidare" il cittadino tra le scelte di consumo, è frutto della pressione costante praticata da alcuni paesi con tradizioni agricole radicate, che si sentono giustamente minacciati dai rischi di concorrenza sleale provenienti sia dall'interno che dall'esterno dei confini comunitari.

Il commercio con i paesi terzi si caratterizza invece per i vincoli all'importazione e la trattazione internazionale dei beni europei, soprattutto quelli protetti dalle certificazioni di origine e provenienza. L'Europa, infatti, rappresenta i produttori nell'ambito delle principali istituzioni globali, al fine di proteggerli dall'utilizzo improprio dei marchi. A volte si tratta di vere e proprie truffe, ma rimangono notevoli vuoti legislativi a livello internazionale che consentono pratiche, se non illegali, quantomeno scorrette.

La gestione di questi due pilastri avviene su due piani separati ed il coordinamento tra le relative competenze risulta quanto mai complesso. Sulla produzione interna, infatti, le autorità competenti rimangono sostanzialmente quelle nazionali, fermo restando l'obbligo di adeguamento ai parametri imposti a livello centrale, mentre sul fronte internazionale sussistono notevoli problematiche di sovrapposizione. Nonostante gli accordi siglati dall'Unione europea, infatti, rimane aperta la possibilità per gli Stati Membri di stringere accordi bilaterali con singoli paesi terzi, aprendo di fatto le frontiere della Comunità intera.

Legislatori e controllori

Sul piano della struttura organizzativa, il legislatore europeo ha optato per un sistema a "ragnatela" al cui centro si pone l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (Efsa), istituzione che accentra le funzioni di valutatore scientifico dei prodotti e di gestore del network delle autorità nazionali competenti. L'agenzia lavora in stretto contatto con la Commissione Europea ed in particolare con la Direzione Generale Salute e Consumatori, organo preposto all'iniziativa legislativa in materia di tutela del consumatore. La vastità degli interessi in gioco implica inoltre l'intervento di altre direzioni generali, quali la Dg Commercio e la Dg Mercato Unico, nonché il coordinamento con istituzioni internazionali quali l'Organizzazione Mondiale per la Salute.

Formalmente, l'Efsa si configura come un'autorità di consultazione indipendente dagli organismi istituzionali, godendo della libertà scientifica necessaria per effettuare valutazioni obiettive. In concreto, su richiesta delle Istituzioni comunitarie o dei singoli Stati Membri, l'agenzia produce valutazioni sui rischi concernenti la produzione ed il commercio di un determinato bene, promuovendo al contempo l'implementazione di standard minimi di sicurezza alimentare. Pur non avendo un potere legislativo diretto, i pareri dell'Efsa costituiscono normalmente la base scientifica per qualunque proposta di atto normativo in questa materia da parte della Commissione, ruolo che diventa cruciale nell'eventualità di emergenze alimentari, richiedenti provvedimenti tempestivi.

Al di là del ruolo dell'Efsa, che generalmente agisce in via preventiva, il dualismo tra prodotti interni ed importazioni da paesi terzi si riflette anche sul sistema dei controlli. Per quanto riguarda i beni di provenienza extra-comunitaria, l'Unione europea non dispone di una vera e propria struttura intergovernativa, ma si affida alle autorità doganali nazionali, imponendo l'applicazione della normativa comunitaria. L'interconnessione dei meccanismi di controllo è assicurata dal Sistema di Allarme Rapido per gli Alimenti e i Mangimi dell'Unione europea (Rasff), attraverso il quale le autorità nazionali segnalano la presenza di prodotti alimentari potenzialmente pericolosi.

Le Agenzie delle Dogane controllano inoltre l'etichettatura, anche se i poteri in tale ambito rimangono piuttosto limitati e le valutazioni sono spesso complesse. Generalmente vengono bloccati alla frontiera quei beni per cui un procedimento d'infrazione è già stato attivato dalle Forze dell'ordine, che diramano un allarme internazionale: a questo punto, tuttavia, il prodotto è già disponibile presso i supermercati e le procedure di ritiro dal commercio risultano altrettanto farraginose.

Per quanto riguarda la produzione nazionale, in Italia coesistono diverse autorità competenti, che intervengono autonomamente in base alla tipologia di controllo richiesto. I Ministeri sono generalmente incaricati di trasmettere la normativa comunitaria e di svolgere una funzione d'indirizzo e collegamento, attraverso la rete internazionale. Le Asl si occupano della verifica tecnica dei requisiti e dei controlli igienici, tramite i controlli sul territorio, mentre le Forze dell'ordine intervengono nel caso d'illeciti o sospetti tali, svolgendo indagini e coinvolgendo le autorità internazionali quando necessario.

Il quadro descritto mostra notevoli lacune, in particolare per quanto concerne l'amalgama tra le normative nazionali e quelle comunitarie. I livelli di protezione possono essere significativamente differenti di paese in paese, che peraltro conferiscono un diverso grado d'importanza alla qualità dei beni prodotti. Sul piano politico, coesistono in Europa due pulsioni: la volontà di allargare il libero mercato e quella di proteggere le produzioni locali. La lacuna principale riguarda dunque l'assenza di principi fondamentali che possano garantire un equilibrio, essendo la normativa fortemente sbilanciata verso l'incentivo alla concorrenza, senza tener conto delle

esternalità negative che alcuni paesi, in primis l'Italia, si trovano ad affrontare.

La protezione del mercato: i vincoli su qualità e prodotti intermedi

La questione relativa alla qualità dei cibi che vengono consumati sulle nostre tavole rimane uno dei nodi più critici del settore agroalimentare. L'Unione europea, nonostante numerosi tentativi legislativi iniziati a partire dagli anni Settanta, non è ancora riuscita a determinare regole certe per questa materia. I termini "qualità" e "provenienza" rimangono concetti confusi, citati all'interno di regolamenti e direttive senza una vera e propria attribuzione di significato univoco.

La scelta di non intervenire con decisione non è certo casuale, ma va inquadrata nel più ampio spettro delle norme a difesa della concorrenza ed in particolare del libero scambio delle merci. L'attribuzione di uno status "speciale" per alcuni prodotti locali, infatti, è considerata come un pericolo nei confronti del libero mercato, poiché chi è in grado di produrre un bene qualitativamente accettabile deve avere la libertà di immetterlo sul mercato alle stesse condizioni, indipendentemente dal luogo di origine. L'ipotesi sottostante riguarda la considerazione, quantomeno discutibile, dei beni agroalimentari alla stregua di qualunque altro bene risultante da un ciclo produttivo.

La normativa attuale è pertanto volta principalmente a tutelare il consumatore in termini di sicurezza: la già citata Efsa, ad esempio, emette continuamente una quantità di requisiti minimi concernenti il trattamento degli alimenti in fase di produzione, la conservazione e le norme igieniche. Implicitamente, si assume che l'origine di un bene alimentare non costituisca di per sé un valore aggiunto, lasciando tale valutazione al mercato. In altre parole, le scelte in materia di qualità sono lasciate al consumatore, in base alle preferenze espresse tra i banchi del supermercato.

Tale impostazione si riflette sulla normativa sulle etichette, con particolare riferimento alla provenienza dei beni intermedi ed all'apposizione del marchio di provenienza geografica. In tal senso, il Codice Doganale Comunitario Aggiornato, entrato in vigore nel 2008, rappresenta inequivocabilmente un passo indietro in termini di trasparenza. Il precedente documento, infatti, all'art. 24 stabiliva che «una merce alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi è originaria del paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo od abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione». In altre parole, le disposizioni limitavano l'impiego di materie prime di altri paesi, pena l'impossibilità di apporre il marchio Made in, così importante nell'ambito del marketing, specialmente per l'Italia. Il nuovo Codice, invece, dispone all'art. 36 che «le merci alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale», omettendo di specificare con precisione cosa si intenda per "trasformazione sostanziale".

Unica eccezione all'impostazione non vincolante perseguita dalla legislazione comunitaria è la normativa in materia di prodotti geograficamente protetti. Secondo la normativa vigente, infatti, l'apposizione dei marchi Dop ed Igp richiede la certificazione della provenienza di tutte le materie prime impiegate, nonché la localizzazione del processo produttivo.

Il Codice Doganale Comunitario: aiuto o ostacolo alla legislazione nazionale?

Obiettivo originale del Codice Doganale Comunitario era quello di regolare esclusivamente gli scambi commerciali tra gli Stati Membri ed i paesi terzi, con specifico riferimento alle misure tariffarie e non tariffarie. Il documento, entrato in vigore nel 1992, rispecchiava le esigenze derivanti dall'apertura delle frontiere interne ed affrontava la questione dell'origine in funzione delle norme sul commercio internazionale. Le problematiche connesse all'etichettatura erano pertanto regolate da specifiche direttive, frutto dell'incontro tra interessi contrastanti degli Stati Membri.

Nell'ambito della ridefinizione della politica commerciale europea, il legislatore comunitario ha definitivamente incluso la questione dell'origine nel Codice aggiornato. La principale criticità del nuovo testo riguarda l'assenza di requisiti specifici per i prodotti alimentari, applicando al concetto di provenienza geografica un generico riferimento alle «merci interamente ottenute in un paese». Il vuoto normativo così delineato lascia ampio spazio a pratiche ingannevoli, laddove non è richiesto esplicitamente di riportare in etichetta la provenienza delle materie prime, se non per settori particolari, come nel caso della carne bovina.

A livello nazionale, l'Italia ha promosso, negli anni, diversi tentativi di protezione del marchio *Made in Italy*. A partire dal 2003 numerosi provvedimenti sono stati adottati, recanti soprattutto misure in materia di etichette. I risultati, piuttosto scarsi in termini di freno alle imitazioni ed all'utilizzo dell'*Italian Sounding*, sono stati notevolmente influenzati dall'incompatibilità delle norme previste proprio con la legislazione europea, che in tal senso rappresenta un ostacolo piuttosto che uno strumento di sostegno.

Secondo il diritto internazionale, infatti, è possibile bloccare le merci contraffatte o non conformi ai requisiti previsti solamente alla dogana, non esistendo di fatto il reato di "tentata commercializzazione" di un bene. Il problema si acuisce nella fattispecie degli scambi interni all'Unione europea, per cui il controllo delle merci è affidato alle autorità competenti dello Stato di origine piuttosto che alle autorità di frontiera.

Sul piano delle relazioni internazionali, esiste un rischio crescente che tentativi sempre più stringenti di protezione del mercato da parte dell'Italia si scontrino con le norme europee, essendo etichettati come una sorta di nuovo protezionismo. Nei decenni scorsi, infatti, si è proceduto in modo sistematico a consentire l'ingresso del maggior numero di beni possibile nei mercati nazionali, incluso quello agroalimentare. Il principio fondante del libero mercato, infatti, è il "mutuo riconoscimento", secondo cui un bene prodotto legalmente in uno Stato Membro deve poter essere commercializzato all'interno dell'area comunitaria senza alcun vincolo. D'altra parte, l'impulso iniziale provenne proprio da una disputa tra Francia e Germania in merito all'esportazione di un prodotto alimentare, il Cassis de Dijon(1).

Tale principio è un pilastro dell'Unione europea ed è stato applicato sulla base dei benefici economici ad esso connessi, soprattutto in termini d'incentivo all'esportazione e produzione di valore aggiunto. Gli effetti collaterali, tuttavia, sono stati per lo più ignorati per lunghi decenni, non essendo stati controbilanciati attraverso una politica commerciale efficace. Il risultato di questa latitanza legislativa, e quindi politica, è la lenta agonia dei prodotti di qualità e del *Made in Italy*, che soccombono di fronte al cambiamento dei metodi di produzione, in primis per quanto concerne la globalizzazione dell'approvvigionamento delle materie prime. Le Istituzioni in tal senso si muovono con un ritardo ultra-decennale, mancando di considerare i profondi cambiamenti nella filiera produttiva territoriale. Il Codice Doganale aggiornato, in tal senso, nasce già vecchio e manca di proteggere sia i produttori sia i consumatori.

Produzioni Low-cost: il fenomeno europeo

Ad approfittare del caos di norme e regolamenti non sono solamente produttori stranieri, attraverso lo sfruttamento della tradizione agroalimentare nostrana, ma anche molte aziende italiane, tentate dalla possibilità di abbattere i costi di produzione. Come accade per altri settori, *in primis* quello industriale, il peso della manodopera sul bilancio ed il regime fiscale incidono notevolmente sulle scelte allocative.

Le modalità d'azione in quest'ambito sono essenzialmente due. Un produttore può decidere di importare interamente o in parte le materie prime dall'estero, sia all'interno sia all'esterno dell'Ue, applicando la trasformazione finale ed apponendo il marchio di origine italiana. Il noto caso del concentrato di pomodoro cinese(2), importato e trattato solamente con acqua e sale per essere poi venduto come passata *Made in Italy*, rivela quanto debole sia la normativa, anche perché l'illegalità di tale operazione è tutta da dimostrare.

Una seconda possibilità consiste nel trasferire l'intero ciclo produttivo all'estero, anche se tale operazione è conveniente nel caso in cui si intenda vendere il prodotto fuori dai confini dell'Italia. Nell'analizzare tale fenomeno risulta estremamente complicato proporre delle generalizzazioni ed è importante distinguere tra coloro che intendono semplicemente sfruttare i vantaggi economici di un altro paese, rimanendo nella legalità, o viceversa chi decide volontariamente di risparmiare con pratiche non ammesse, che spesso hanno ripercussioni sulla sicurezza alimentare del consumatore finale.

Sotto il primo aspetto, un esempio tristemente famoso riguarda il caso di Lactitalia(3), società posseduta da imprenditori sardi con una partecipazione al 30% della Simest. Quest'azienda ha sede legale in Romania e produce alimenti lattiero-caseari, apponendo nomi che ricordano in modo esplicito la tradizione culinaria italiana. Al di là della problematica relativa all'*Italian Sounding*, preme sottolineare ancora una volta l'impotenza normativa dell'Unione europea: nessuno dei prodotti in questione, infatti, richiede una certificazione in merito alla denominazione.

Il comportamento di questi imprenditori è dunque ai limiti della legalità. D'altra parte, sulle etichette di tali prodotti non compare il marchio *Made in Italy*: il mercato di riferimento non è certo quello italiano, dove l'attenzione verso la provenienza è superiore rispetto alla maggioranza degli altri paesi. Un problema più serio si

pone invece per i beni per cui tale marchio non è richiesto, quali ad esempio il pane, per un mercato che vede come protagonista ancora una volta la Romania. Un'indagine giornalistica⁽⁴⁾ ha rivelato che la grande distribuzione, per incrementare i profitti, tende sempre più ad acquistare il pane surgelato dagli impianti romeni, con un prezzo d'importazione pari a circa 85 centesimi al chilo. La scoperta più significativa ha riguardato la presenza, accanto ai grandi impianti finanziati anche con i soldi dell'Ue, di produttori minori senza scrupoli che utilizzano vecchie bare ed addirittura copertoni come combustibile. Tali pratiche sono favorite dall'assenza di controlli alle frontiere in ambito comunitario, per cui si presuppone che tutte le autorità locali svolgano al meglio il loro lavoro.

Etichette fraudolente: il caso della carne di cavallo

Il recente caso europeo delle tracce di carne di cavallo rilevate in alcuni prodotti merita un approfondimento particolare, in quanto emblema del mix tra le mancanze che affliggono la legislazione comunitaria e una precisa volontà di ingannare il consumatore. La motivazione che ha spinto le aziende coinvolte è sempre l'abbattimento dei costi: nonostante la modesta quantità di carne di cavallo utilizzata nella maggior parte dei casi (al di sotto del 2%), la vasta scala dell'operazione ha portato notevoli risparmi per i produttori.

Come più volte affermato dalle Istituzioni europee, che sono state costrette addirittura ad aprire una pagina web dedicata per gestire la rabbia dei consumatori, il nodo principale della questione non è la sicurezza alimentare, che rimane comunque una preoccupazione significativa, bensì la trasparenza nel sistema di etichettatura. I problemi legati alla tutela della salute, infatti, sono stati rilevati solamente in alcuni casi, quando la provenienza dei cavalli era incerta o comunque non soggetta ad alcun controllo.

Occorre sottolineare che, sulla base della legislazione vigente in materia di etichette, il comportamento dei produttori è fraudolento: in sintesi, non è possibile immettere sul mercato un prodotto che contiene carne di cavallo senza l'indicazione negli ingredienti, magari spacciandola per manzo al 100%. Il limite mostrato dai paesi Ue riguarda semmai la fragilità dei controlli preventivi, sia sui prodotti finali sia sui beni intermedi.

In Europa ingannare il consumatore, in assenza di frontiere interne, diventa estremamente semplice, poiché è sufficiente individuare il territorio più debole in materia di controlli per essere liberi di far circolare il prodotto ovunque. Il problema risiede dunque nell'impossibilità di verificare sistematicamente tutti i cibi, per cui si effettuano solamente controlli a campione, a livelli più o meno efficienti a seconda del paese. Le valutazioni, inoltre, sono quasi esclusivamente ex-post, quando ormai la fiducia dei cittadini è crollata.

Altrettanto interessante è la reazione delle autorità europee, il cui principale obiettivo è proprio quello di riportare la fiducia nel mercato. Il piano d'azione proposto dalla Commissione promuove, oltre al "passaporto" per i cavalli ed un generico inasprimento dei controlli, l'applicazione della normativa sull'origine delle carni bovine anche ad altri tipi di prodotti. Torna dunque al centro il dibattito sulla provenienza dei prodotti in materia agroalimentare, che potrebbe rappresentare la chiave di volta per lo sviluppo futuro del settore.

La vicenda, nel suo complesso, ha messo a nudo tutta la complessità dell'impianto normativo comunitario. Le regole sull'etichettatura, già fragili per la mancanza di requisiti specifici su contenuto e provenienza, risultano facilmente aggirabili sul piano dei controlli. Le falle nel sistema di monitoraggio sono paradossalmente maggiori per le merci scambiate all'interno dell'Unione, poiché le Istituzioni nazionali applicano standard e procedure non uniformi. Esiste, in pratica, un problema di mancato controllo sui controllori, aggravato dall'assenza di sanzioni severe per gli Stati che non adeguano la propria legislazione a quella comunitaria.

La criminalità tra le pieghe della legislazione in materia agroalimentare

I vuoti normativi lasciati dalla legislazione nazionale e comunitaria costituiscono senza dubbio uno dei fattori principali in grado di favorire la presenza della criminalità organizzata tra le pieghe del ciclo produttivo agroalimentare.

In primo luogo, l'assenza di regolamenti chiari in materia di origine, soprattutto nell'ambito dei beni primari, incentiva i produttori a trovare soluzioni di approvvigionamento a basso prezzo, salvo poi sfruttare l'apposizione di un marchio di riconoscimento "italiano". In tal senso, la presenza della criminalità nei principali centri di scambio, *in primis* i porti, viene sfruttata per accaparrarsi le materie prime al prezzo più economico, utilizzando le conoscenze criminali per individuare i paesi con minori controlli e costi limitatissimi, spesso derivanti dall'impiego di manodopera malpagata.

Il know-how in mano alla criminalità consente inoltre di facilitare lo spostamento all'estero delle attività produttive, attraverso lo sfruttamento delle reti internazionali e la conoscenza delle condizioni produttive, soprattutto in materia di lavoro. Non è certo possibile affermare che ogni delocalizzazione produttiva implichi un rapporto con la criminalità organizzata, ma alla luce dell'ambiguità legislativa il terreno diventa davvero fertile.

Attività criminali sono anche le frodi in materia di etichette, in cui le mafie possono essere coinvolte in via indiretta. Nei casi più gravi concernenti lo scandalo della carne di cavallo, in cui si sospetta fossero stati addirittura utilizzati ex animali da corsa trattati con sostanze dopanti, è difficile escludere un coinvolgimento della criminalità organizzata nel reperimento della materia prima. Per questo motivo occorre una disciplina estremamente dettagliata in riferimento ai settori specifici, che non lasci alcun margine interpretativo in grado di aprire le porte a pratiche illegali.

L'Unione europea, nel tentativo di ridurre le tentazioni derivanti dai bassi costi di produzione e vendita dei beni agroalimentari importati da paesi terzi, si affida agli incentivi forniti dalla Politica Agricola Comune (Pac). Il principio sottostante il sostegno economico all'agricoltura è che l'elargizione di un incentivo alla produzione interna porta una serie di benefici, che vanno dalla salvaguardia della qualità al mantenimento dei livelli occupazionali. Anche la Pac è stata sempre oggetto di forte interesse da parte delle mafie, che mirano a mettere le mani sui finanziamenti. Nel corso degli anni le frodi ai danni dell'Unione europea sono state molte, accomunate dall'obiettivo di massimizzare i profitti.

Luigi Borrelli

(1) "Sentenza della Corte di Giustizia Europea n. 120/78, secondo la quale la Germania bloccava illecitamente la circolazione del noto vino, illegale secondo la legislazione tedesca per via del tasso alcolico troppo elevato.

(2) "Dove il pomodoro cinese è made in Italy: ad Angri sequestrati 1 milione di barattoli", dal *Corriere della Sera online* del 19 ottobre 2010.

(3) "Protesta dei pastori, anche lo Stato produce falso pecorino", da *Il Punto Coldiretti* del 6 settembre 2010.

(4) "Lo sfilatino? Arriva dalla Transilvania. Invasi dalle pagnotte made in Romania", da *Repubblica online* del 31 ottobre 2011.