Premessa

Nel contesto della lotta al tabagismo la direttiva n. 40/14/UE prevede, su scala unionale, sistemi obbligatori di **tracciabilità** e **rintracciabilità** nell'ambito della filiera legale delle forniture di tabacco.

Lo scopo è agevolare l'*enforcement* e aiutare le autorità di polizia e i consumatori a riconoscere il tabacco di contrabbando che non solo è fabbricato e importato illegalmente, ma contiene anche ingredienti sconosciuti e quindi rappresenta un grave rischio per la salute dei consumatori. Si vuole così incanalare la produzione ed il commercio del tabacco su percorsi legali e trasparenti; allo stesso tempo si vogliono ridurre le perdite del gettito fiscale conseguenti al contrabbando ed alla contraffazione.

Il nostro Paese, con gli artt. 16-17 del Decreto legislativo n. 6/2016, ha recepito *in toto* tali obblighi di tracciabilità ed ha previsto in conformità alla direttiva:

- un articolato percorso di *tracciabilità* del prodotto (dalla data e luogo di lavorazione fino alla prima rivendita);
- una marcatura di sicurezza antimanomissione per i pacchetti dotati di identificativo unico;

ed altre misure che saranno poi illustrate nel dettaglio dagli altri relatori.

La tracciabilità agroalimentare

In attesa che vengano individuate le migliori soluzioni tecnologiche per la tracciabilità dei prodotti del tabacco, pare utile affrontare il tema – più generale - della **tracciabilità**: cosa significa tracciabilità, perché è importante, cosa rappresenta la tracciabilità rispetto alle filiere di riferimento.

Per comprendere il tema della tracciabilità è utile trarre spunto dalle migliori esperienze (legislative, tecnologiche, economico-organizzative) sperimentate in **campo alimentare**. È infatti proprio nel settore agroalimentare che, da tempo, la tracciabilità-rintracciabilità, insieme all'etichettatura, sono divenuti principi strategici condivisi e consolidati per il contrasto alla contraffazione, per la sicurezza dei consumatori e per la lotta alla concorrenza sleale in campo europeo (**Reg. 178/02/Ce e 1169/11/Ue**).

Obiettivi comuni a quelli perseguiti – oggi – con la tracciabilità obbligatoria nelle filiere del tabacco.

Definizioni: tracciabilità/rintracciabilità

I termini "**tracciabilità**" e "**rintracciabilità**" vengono spesso utilizzati come sinonimi. In realtà identificano due processi interconnessi ma speculari; non a caso gli anglosassoni utilizzano il termine *tracking* per la tracciabilità e *tracing* per la rintracciabilità.

La **tracciabilità/*tracking*** è il processo informativo che segue il prodotto *da monte a valle della filiera* tenendo traccia di una serie di informazioni (ad es, origine dei prodotti, componenti utilizzati, luoghi di produzione, tecniche di produzione ecc.).

La **rintracciabilità/*tracing*** è il processo inverso, che risale da *valle a monte* della filiera in modo da raccogliere le informazioni precedentemente rilasciate.

Le principali definizioni di tracciabilità le ricaviamo dal comparto **agroalimentare**. Il regolamento CE n. 178/2002 - che detta principi e i requisiti generali della legislazione alimentare - definisce la rintracciabilità 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***" (articolo 3, comma 15).

La norma UNI 10939 ("Sistemi di rintracciabilità nelle filiere agroalimentari") definisce la "*rintracciabilità di filiera*" come "*la capacità di ricostruire la storia e di seguire l'utilizzo di un prodotto mediante identificazioni documentate relativamente ai flussi materiali e agli operatori di filiera".*

Nella filiera alimentare la tracciabilità (***one step back - one step beyond***) rappresenta il modo con cui i titolari degli allevamenti, i primi acquirenti, i titolari dei centri raccolta, dei centri di standardizzazione, i trasportatori e i responsabili delle aziende di trattamento, etc., devono "tenere traccia" *documentale* di tutti i passaggi di tutte le aziende che partecipano alla filiera: ***dal campo alla tavola***, come spesso si dice.

I prodotti tracciati devono poi essere **identificati**. Ciò avviene con una indicazione generica: ad esempio un logo oppure l'indicazione nella confezione finale del nome di tutte le aziende della filiera che lo hanno prodotto o con codici a barre evoluti (es. *Gs1 Databar*) capaci di immagazzinare una lunga serie d'informazioni.

Tracciabilità di filiera e tracciabilità interna

Tracciabilità interna: è la tracciabilità lungo tutto il processo o la trasformazione svolta da ciascun *partner* sui suoi prodotti. Si concretizza in una serie di procedure interne, specifiche di ciascuna azienda, che consentono di risalire alla provenienza dei materiali, al loro utilizzo e alla destinazione dei prodotti.

È un sistema *endogeno*, uno strumento autoimmunitario. Un antidoto interno alle aziende.

Tracciabilià di filiera: si tratta di un processo inter-aziendale che risulta dalla combinazione dei vari processi di tracciabilità interni a ciascun operatore della filiera, uniti da efficienti flussi di comunicazione.

La tracciabilità di filiera è un processo basato sulle relazioni tra gli operatori; per questo motivo necessita il coinvolgimento di ogni soggetto che ha contribuito alla formazione del prodotto ed è di più complessa e difficile realizzazione.

La realizzazione di sistemi di tracciabilità interna costituisce dunque un prerequisito senza il quale non vi può essere tracciabilità di filiera.

Tracciabilità ed etichettatura

Non bisogna confondere la tracciabilità (interna) con la comunicazione al consumatore di informazioni che caratterizzano il prodotto. Ciò che è essenziale ai fini della tracciabilità è, infatti, l'identificazione delle aziende che hanno partecipato alla formazione di ciascuna unità di prodotto singolarmente e materialmente identificabile e che pertanto ne hanno la responsabilità.

Viceversa, comunicare *all'esterno* un metodo di produzione, l'origine geografica, la categoria o la composizione di un prodotto (ingredienti) non significa invece propriamente parlare di rintracciabilità, bensì di etichettatura: è l'etichetta lo strumento che permette di trasferire ai consumatori informazioni relative al prodotto.

Effetti della tracciabilità. Strategie

La tracciabilità/rintracciabilità rappresenta uno strumento di **razionalizzazione dei processi produttivi e distributivi** che obbliga gli operatori a ragionare in termini di *catena integrata* cioè legata insieme attraverso codici omogenei e uniformi e nodi di coordinamento.

Le filiere costituiscono un sistema articolato e complesso: in situazioni di rischio o di emergenza è difficile rassicurare i consumatori e attuare efficaci misure di controllo e di gestione.

Grazie alla tracciabilità, nelle filiere alimentari gli operatori devono essere in grado di individuare *chi abbia loro fornito* un alimento, un mangime, un animale e devono predisporre sistemi e procedure per individuare le imprese *alle quali hanno fornito* i propri prodotti.

La tracciabilità consente quindi di individuare le **cause dei rischi**, di operare misure adeguate sulla filiera sospetta ed evitare che il problema si ripeta.

Ma analizziamo la tracciabilità dai diversi angoli di osservazione.

Dal lato del consumatore, è un metodo per avere assicurazioni sulla qualità e sicurezza del prodotto che si compra: consente all'acquirente di non essere frodato (o di non esserlo consapevolmente). Grazie alla (rin)tracciabilità abbinata alla tecnologia digitale, il consumatore (di prodotti alimentari ma, domani, anche di sigarette) è abilitato al "controllo diffuso" sul bene acquistato: può verificare la "genuinità" del prodotto anche semplicemente con delle app, avvicinando il proprio smartphone al codice crittografato.

Dal lato delle agenzie di controllo (autorità sanitarie, fiscali e doganali, forze dell'ordine, magistratura), la tracciabilità contente il monitoraggio in tempo reale della distribuzione dei prodotti; è il sistema per *tenere traccia delle responsabilità* e quindi per risalire agli autori di illeciti sanitari o commerciali (amministrativi o penali). Gli enti di controllo (così come il consumatore) possono avere la possibilità – in modo profilato – di localizzare dove il prodotto è passato, quali sono i varchi che ha effettuato e decidere se fermarlo; individuare quantità di prodotto autentico illecitamente sottratto, ecc.

Dal lato delle imprese operanti nelle filiere, un sistema avanzato di tracciabilità può anche contribuire al contenimento dei costi che, nelle situazioni critiche, possono derivare dal richiamo dei prodotti. Ma la tracciabilità, per le imprese, può essere un potente strumento di *marketing* che consente di valorizzare l'immagine dell'azienda. Il prodotto "tracciato" non cela alcun mistero dietro la sua produzione; l'azienda lo attesta con una formale ammissione di (auto)responsabilità.

La rintracciabilità, simmetricamente, significa garanzia di qualità e di autenticità contro imitazioni e contraffazioni. Questi due messaggi instaurano una relazione

rassicurante tra cliente e produttore: q una forma di trasparenza permette di accrescere il proprio potenziale commerciale nei confronti di importatori e distributori.

La trasparenza, la competitività e la concorrenza

Nel comparto agroalimentare la tracciabilità è un tema strategico per la sicurezza alimentare, per la qualità del prodotto alimentare, per la lotta alla contraffazione e per la concorrenza. Analogamente, nel settore dei tabacchi la tracciabilità/rintracciabilità è funzionale al contrasto al contrabbando e della contraffazione di sigarette, quantomeno rispetto ad alcuni fenomeni di contrabbando (ma non tutti).

La tracciabilità è **strumento** interno di **organizzazione di filiera** che dischiude enormi potenzialità in termini di competitività.

Per realizzare piena competitività e trasparenza nel mercato di riferimento occorre trasferire le informazioni interne di tracciabilità al consumatore, rendendole conoscibili: occorre cioè un sistema di "aggancio" della tracciabilità al prodotto (quale esso sia). L'accessibilità del dato di tracciabilità può consentire il miglioramento del prodotto, in termini di sua maggiore appetibilità al mercato dei consumatori, aumentando così la concorrenza. Se non c'è questo "aggancio", il sistema si inceppa perché vi è opacità nei percorsi interni aziendali e la concorrenza risulta alterata: il consumatore non informato del contenuto del prodotto, non lo compra (pensiamo allo scandalo della carne di cavallo); è indotto ad acquistare un altro prodotto – omologo – più trasparente e che gli offre più garanzie di qualità e salubrità.

È chiaro però che questo ragionamento non vale più se siamo nell'ambito dell'acquisto *consapevole* di un prodotto di contrabbando: in questi casi, se l'acquirente acquista *intenzionalmente* un bene contraffatto – es. una cinta contraffatta, una borsa o un pacchetto di sigarette – perché non può permettersi il corrispondente prodotto originale o vuole risparmiare, non c'è tracciabilità o sistema di etichettatura che tenga. Questa è una fetta di mercato illegale che non è recuperabile.

La realizzazione di sistemi di tracciabilità rappresenta un fondamentale strumento di controllo dei processi produttivi e trasformativi: consente di realizzare i flussi, migliorare l'efficienza logistica e di ridurre i costi.

I sistemi trasparenti di tracciabilità, rintracciabilità (ed etichettatura) assicurano la competitività e la concorrenzialità.

Viceversa l'attività illegale di contrabbando e di contraffazione – che attualmente costituisce circa il 10% della produzione mondiale di sigarette – determina forme di concorrenza sleale perché danneggia:

a) l'erario degli Stati dell'UE (per l'Italia la perdita del gettito dell'IVA e dell'accisa è pari a circa il 75% del valore delle sigarette importate);

b) i titolari dei marchi contraffatti (che perdono l'utile sul venduto e subiscono danni d'immagine perché il prodotto contraffatto è di qualità scadente);

c) i coltivatori di tabacco greggio;

d) i tabaccai, che subiscono la concorrenza sleale dei prodotti di contrabbando (cioè marchi registrati, venduti a circa il 50% del prezzo legale corrente, e *cheap whites*, cioè sigarette non di marca, generalmente fabbricate nei paesi terzi).

I limiti della tracciabilità

Realizzare la tracciabilità nella fase di **commercializzazione** del prodotto – quale esso sia (alimento, sigarette, tessile, ecc.) – è la via più complessa. Spesso vi sono difficoltà oggettive derivanti dalla lunghezza della filiera: tanto più è lunga, quanto più è difficile (e talora impossibile) assicurare la tracciabilità completa e, quindi, la rintracciabilità.

Quando la commercializzazione del prodotto finito presuppone numerosi passaggi intermedi (es. grandi centri di distribuzione, grossisti, trasportatori, *etc.*), la tracciabilità *a valle* non sempre è tecnicamente accertabile nel 100% dei casi.

Ciò che è possibile e doveroso pretendere è la tracciabilità del c.d. ***primo anello di commercializzazione***: il cliente dell'azienda che lo ha confezionato. Se il cliente dell'azienda che ha confezionato il prodotto è anche il venditore finale, allora tracciabilità è completa, altrimenti rimane solo parziale (*a valle* il prodotto rimane spesso scoperto, ovvero si dice è "nudo").

La *tracciabilità* dei prodotti del tabacco potrà essere assicurata senz'altro con riferimento al tratto che si svolge nell'Europa Occidentale, parte però molto corta perché finisce «*all'ultimo operatore economico a monte della prima rivendita*». Ma per dare piena attuazione alla Direttiva n. 40/2014 occorre assicurare la completa tracciabilità (documentale) anche per la parte che si svolge altrove, a confine con l'Europa o in altri continenti (in Cina, in Africa, ecc.). Si deve considerare che la contraffazione del tabacco è in gran parte opera di piccoli produttori che spesso dispongono di un'attrezzatura rudimentale ed occorre fare in modo che anche operatori economici del genere adempiano ad obblighi di tracciabilità imposti dalla UE[1].

Vi sono poi altri problemi. La previsione di un *identificativo unico* per ogni pacchetto comporta la registrazione, la gestione e il continuo aggiornamento di decine di miliardi di dati che "viaggiano" velocissimi: è infatti assai ridotto periodo di tempo tra l'ingresso doganale e la cessione all'ultimo operatore economico a monte della prima rivendita, punto al quale la tracciabilità finisce. La gestione di questo enorme flusso di dati è certamente possibile sul piano tecnico ma un sistema del genere richiede tempi lunghi per essere davvero operativo: esige centri di archiviazione dati per ogni singolo produttore e per ogni Stato membro e impone anche un collegamento <u>in tempo reale</u> di tali centri quanto meno tra tutti gli Stati membri, dato il ridotto periodo di tempo tra l'ingresso doganale e la cessione all'ultimo operatore economico a monte della prima rivendita, punto al quale la tracciabilità finisce. La direttiva europea però non prevede tale collegamento[2].

Ancora: la contraffazione presuppone la possibilità di un tempestivo intervento delle competenti autorità nel breve periodo di tempo compreso tra l'importazione e

---

[1] Cfr. S. GIACCHETTI, *Il traffico illecito dei prodotti a base di tabacco*, in www.osservatorioagromafie.it.

[2] Così ancora S. GIACCHETTI, *op. cit.*

la cessione al consumo. Ma un tempestivo intervento richiede una ancor più tempestiva analisi fisicochimica e sanitaria del prodotto; ed al riguardo non è stato raccolto il suggerimento, avanzato dall'Osservatorio fumo, alcol e droga dell'Istituto superiore di sanità, di istituire un «*laboratorio centralizzato nazionale che studi i prodotti contraffatti con tempi rapidi e procedure standard per individuare tipologie e flussi di provenienza*». Eppure, la creazione di un centro specializzato in grado di compiere rapidamente analisi merceologiche, chimiche e tossicologiche su sigarette sospettate di contraffazione sembrerebbe essere – allo stato attuale – l'unica iniziativa in grado di poter dare utili risultati in tempi brevi.
Sicché allo stato attuale eventuali interventi pubblici rischierebbero di poter effettivamente essere operati solo troppo tardi, a sigaretta fumata. Potrebbe allora valutarsi l'opportunità che eventuali contraffazioni possano anche essere direttamente accertate dai marchi interessati[3].

La tecnologia: quali soluzioni *track and tracing?*

Con l'entrata in vigore delle nuove disposizioni – in Italia entreranno in vigore il 20 maggio 2019 – si pone il problema dell'adozione di un sistema tecnologico di tracciabilità/rintracciabilità adeguato agli scopi della lotta al commercio illegale del tabacco ed alla tutela della salute dei consumatori ed agli interessi erariali.
È evidente che per guidare la scelta delle migliori soluzioni di (rin)tracciabilità dei prodotti del tabacco dovrà tenersi conto di vari fattori:
-specificità del processo produttivo
-organizzazione della distribuzione
-valore del prodotto *vs*. costo della soluzione
-prospettive di evoluzione tecnologica
-indipendenza, controllo e integrità dei dati.
I produttori di tabacco stanno già testando delle soluzioni all'avanguardia: tecnologie a basso costo, da legare alle informazioni della produzione senza ostacolare né rallentare le linee di produzione: si ipotizza ad es. un Codice alfanumerico non replicabile criptato a più livelli generato e stampato direttamente sui pacchetti al momento del confezionamento; al codice sono abbinate le informazioni relative alle caratteristiche delle sigarette. La *tracciabilità* sarebbe garantita a livello di unità logistica (pallett: pacchetto, stecca, cartone). Si ipotizzano poi sistemi tecnologici che sarebbero facilmente interrogabili tramite *smarthphone* o via *web*, in grado di rilasciare informazioni di autenticità, caratteristiche di produzione e il *traking*.
Dal lato governativo, in una prospettiva istituzionale, si pone l'esigenza di individuare le migliori soluzioni tecnologiche in modo da garantire la completa indipendenza dai produttori di prodotti da fumo: in questo senso vi sono state iniziative parlamentari per impegnare il Governo italiano a prevedere una procedura di evidenza pubblica che consenta al Ministero dell'economia di esaminare le migliori soluzioni tecnologiche esistenti sui mercati internazionali per

[3] S. GIACCHETTI, *loc. ult. cit.*

la tracciabilità dei prodotti del tabacco (v. Odg 0/1758//14 ad iniziativa Sen. Liuzzi del 24/3/2015, seduta n. 110).
Vi è stata anche la Risoluzione del Parlamento europeo 9/3/2016 che, ha invitato la Commissione a proporre il nuovo regolamento che istituisca un sistema di tracciabilità e rintracciabilità indipendente ed applichi le disposizioni in materia di dovuta diligenza ("**conosci il tuo cliente**" al tabacco grezzo tagliato, ai filtri e alle cartine utilizzati dall'industria del tabacco, quale strumento supplementare per combattere il fenomeno dei prodotti contraffatti o di contrabbando.