

Intervento pubblico per la sicurezza degli alimenti e il funzionamento dei mercati

1	Sicurezza degli alimenti	2
1.1	Il problema dell'informazione e i fallimenti del mercato	2
1.2	Determinazione del livello di sicurezza e di esposizione al rischio	4
2	Intervento pubblico: obiettivi e strumenti	5
3	Armonizzazione delle norme a livello internazionale: il Codex Alimentarius	13
4	Le politiche dell'Unione Europea	15
4.1	Normative nazionali e libera circolazione dei prodotti: evoluzione dell'approccio	15
4.2	La politica dell'UE per la sicurezza degli alimenti	17
4.3	L'etichettatura dei prodotti alimentari: la nuova regolamentazione	19

**I paragrafi 1 e 2 sono basati su: Carbone A. "I mercati dei prodotti agroalimentari di qualità", Dattiloscritto disponibile on line. Al testo sono state apportate integrazioni e modifiche a fini didattici*

*** Il paragrafo 3 si basa, con alcune modifiche, su: Mattei (2004) Le politiche di sicurezza alimentare dell'Unione Europea, dispense del corso di Economia della cooperazione Internazionale e dello Sviluppo, n.7, Università La Sapienza, Roma*

Come già discusso nel capitolo 1 del libro e nella relativa dispensa, uno dei presupposti per il corretto funzionamento dei mercati è la *completa* informazione di *tutti* gli agenti, compratori e venditori, compresi gli operatori di tutte le fasi delle filiere di produzione. Se, e solo se, tutta questa mole di informazione è alla portata di tutti, allora nel mercato non operano soggetti meglio informati di altri e ciascuno può compiere scelte economicamente ottimali. I mercati reali però sono estesamente caratterizzati da carenze ed asimmetrie nella distribuzione dell'informazione. **In questo contesto l'intervento pubblico ha un ruolo importante per la tutela del consumatore (sicurezza dei prodotti) e più in generale il corretto funzionamento del mercato.**

Prima di affrontare il tema, sono approfonditi alcuni aspetti relativi al problema della **sicurezza degli alimenti**: da un lato i diversi fallimenti del mercato che rendono opportuno/necessario l'intervento da parte dell'autorità pubblica (par 1.1), dall'altro le determinanti della domanda di "sicurezza" e i costi connessi (par 1.2).

Sono poi analizzati gli obiettivi dell'intervento pubblico e i principali strumenti che possono essere utilizzati. **Questa è una breve presentazione teorica delle possibili forme di intervento che sono utilizzate a livello internazionale. Paesi diversi possono e di fatto scelgono di utilizzare strumenti diversi o di attivarli in modo diverso.**

Nel paragrafo 4 è discusso il ruolo del **Codex Alimentarius**, come sede nella quale si sta procedendo ad un processo di armonizzazione delle norme a livello internazionale; si elaborano cioè norme che hanno un riconoscimento internazionale.

Infine nell'ultimo paragrafo sono analizzate **le politiche dell'Unione Europea** per la sicurezza dei prodotti e funzionamento del mercato.

1 SICUREZZA DEGLI ALIMENTI¹

1.1 Il problema dell'informazione e i fallimenti del mercato

La **salubrità di un alimento (sicurezza degli alimenti)** non è di immediata conoscibilità e determinazione da parte del consumatore profilandosi come una **caratteristica credence (fiducia)**. La presenza di queste caratteristiche può essere accertata solo con molte difficoltà, talvolta con costi molto elevati e solo dopo molto tempo e quindi senza la certezza assoluta che, ad esempio, un dato patogeno responsabile di una certa malattia insorta si trovasse proprio in un dato alimento e non in un altro. Generalmente, **gli attributi più rilevanti in termini di impatto (diretto o indiretto) sulla salute sono quelli meno visibili** e dunque, per i consumatori può essere particolarmente difficile se non impossibile stabilire una relazione certa, di causa ed effetto, tra il consumo di un alimento e le sue eventuali conseguenze sulla salute.

A questi problemi di visibilità si deve aggiungere che le **informazioni** che riguardano le caratteristiche nutrizionali e di salubrità degli alimenti **non sono facili da interpretare e comprendere** in quanto si tratta di nozioni molto numerose e che riguardano fenomeni complessi e gravidi di interazioni. È evidente, quindi, che si tratta di nozioni di non immediata comprensibilità, che richiedono una elaborazione non banale che, come abbiamo visto, avviene in base a conoscenze più generali possedute dai consumatori stessi, ma anche dagli operatori delle filiere. Dunque, la capacità di utilizzare effettivamente questa informazione dipende oltre che dal suo “rilascio” nei mercati, anche dal livello di istruzione e, più in generale, dalla cultura posseduta dai singoli, variando, quindi notevolmente su base soggettiva.

Il difetto di informazione che permea il funzionamento dei mercati alimentari per quanto concerne la salubrità dei cibi, oltre a poter condurre alle situazioni di contrazione e scomparsa del mercato, è fonte anche **di un altro fallimento di mercato** che gli economisti chiamano **esternalità negativa**. In questo caso all'origine del fallimento del mercato c'è l'immissione di prodotto non conforme a quanto dichiarato da parte di un'impresa.

L'**esternalità consiste nel danno di reputazione che questo evento implica per tutte le imprese del settore e/o della filiera e dipende dalla difficoltà che incontrano gli operatori nel distinguere i beni provenienti da imprese diverse**. Ciò avviene indipendentemente dalla consapevolezza dell'impresa di ciò che sta facendo, dunque indipendentemente dalla natura fraudolenta o accidentale dell'evento.

Ad esempio, se si diffondesse un allarme circa la possibile contaminazione da salmonella di una partita di insalate immessa sul mercato, le persone smetterebbero del tutto di mangiare insalata, e probabilmente anche altri ortaggi, che si consumano perlopiù crudi, fino a che l'allarme non fosse rientrato. In questo caso produttori e distributori, inclusi eventualmente condizionatori e confezionatori, subirebbero un danno indipendentemente dalla eventuale contaminazione del prodotto da loro immesso nel mercato.

In effetti, qualcosa di molto simile è accaduto alle filiere zootecniche durante la crisi della BSE che ha messo in ginocchio gli allevamenti bovini da carne di mezza Europa nonostante che i casi riscontrati e quelli sospetti si fossero manifestanti solo in alcune aree. L'impossibilità di stabilire

¹ Il testo di questo paragrafo è basato su: Carbone A. “I mercati dei prodotti agroalimentari di qualità”, Dattiloscritto disponibile on line. Al testo sono state apportate integrazioni e modifiche a fini didattici

con certezza la provenienza del prodotto, unita alla incertezza scientifico epidemiologica circa le modalità di trasmissione interspecifica e di diffusione tra individui, fecero sì che i consumi di carni bovine crollarono per molti mesi anche se, dati i lunghissimi tempi di incubazione della malattia avevano fatto sì che tutti i consumatori di carni bovine fossero già, di fatto, stati esposti al rischio per molti anni, pur senza saperlo.

L'informazione necessaria al corretto funzionamento del meccanismo di mercato può, infine, dar luogo anche ad **un altro tipo di fallimento** che deriva dalla natura di **bene pubblico** di molta parte dell'informazione e, più in generale, della conoscenza.

Un bene pubblico in economia viene definito come un bene che non gode delle proprietà di escludibilità e rivalità al consumo. Dove per rivalità si intende l'impossibilità che più soggetti godano dei benefici erogati dal bene, mentre per escludibilità si intende la possibilità di escludere dal beneficio che il consumo del bene comporta i soggetti che non pagano per esso. La conoscenza scientifica, ed in particolare quella di base, si configura perlopiù come bene pubblico difficilmente brevettabile; questo vuol dire che i benefici economici che possono derivare dall'applicazione delle nuove conoscenze non sono appropriabili².

In definitiva, è proprio questo il punto che qui interessa: nessuno pagherebbe per disporre di un bene pubblico, dal momento che è possibile utilizzarlo e beneficiarne anche senza pagare. Diretta conseguenza è che nessun privato è disposto a sostenere i costi di produzione di un bene pubblico dal momento che non potrebbe poi venderlo sul mercato. È in questo senso che la natura di bene pubblico dell'informazione dà luogo ad un fallimento del mercato: **non è il mercato l'istituzione idonea a rendere disponibile la giusta quantità di informazione**. In effetti, la natura di bene pubblico dell'informazione è causa non solo della sua disponibilità in quantità sub ottimale ma anche della sua distribuzione ineguale.

Per comprendere gli effetti di questo fallimento nel caso della salubrità degli alimenti, di cui qui si discute, si pensi, ad esempio, all'acquisizione, di ordine medico nutrizionale, degli effetti del Cloruro di Sodio (sale da cucina) sulla pressione arteriosa: una volta acquisita questa conoscenza ogni produttore di alimenti la può utilizzare gratuitamente per porre sul mercato, e pubblicizzare, alimenti a contenuto ridotto di sale. Dunque, nessun privato è disposto ad investire in ricerche di questo tipo, cioè a produrre e diffondere informazione che una volta prodotta diviene liberamente disponibile per tutti.

Si pensi anche all'investimento necessario per mettere a punto un protocollo di produzione che renda possibile utilizzare una minore quantità di pesticidi. Una volta messo a punto un simile protocollo non è conveniente per l'impresa darne pubblica notizia, altrimenti anche la concorrenza può utilizzare questa informazione e può farlo gratuitamente. Così un'informazione di interesse per i consumatori non viene fornita nei suoi termini completi e puntuali, tutt'al più ne verrà fatto un riferimento generico e vago.

In definitiva, la casistica discussa, insieme con gli esempi concreti portati ad illustrarne la rilevanza in ambito agroalimentare, aiutano a mettere a fuoco i differenti, possibili fallimenti di mercato legati al ruolo cruciale che l'informazione riveste nelle transazioni economiche. Questi

² Si pensi, ad esempio, al caso di una rotazione agronomica, vale a dire il susseguirsi nel tempo delle diverse coltivazioni su di uno stesso appezzamento di terreno, che migliori la fertilità, riducendo il fabbisogno di fertilizzanti di sintesi; si tratta di una idea che una volta acquisita entra a far parte del patrimonio comune delle conoscenze, della quale chiunque può avvalersi gratuitamente.

casi riguardano sia l'attività di diffusione dell'informazione, che la sua stessa generazione, vale a dire la produzione originale di idee, nozioni, conoscenza, nonché la loro applicazione.

1.2 Determinazione del livello di sicurezza e di esposizione al rischio

Negli ultimi decenni sono stati fatti importanti passi avanti sul piano della conoscenza scientifica circa le interazioni tra alimentazione e salute e sui potenziali effetti patogeni legati alle condizioni di assunzione del cibo. Innovazioni significative si sono registrate anche sul fronte delle tecnologie di produzione e conservazione dei cibi; queste hanno reso possibile ridurre le conseguenze, spesso di tipo acuto, dell'assunzione di cibi non freschi o conservati impropriamente. Progressi decisivi riguardano anche la riduzione del rischio di contaminazioni da agenti patogeni noti (salmonella, epatite, botulino, ecc.)³. Questi successi si devono perlopiù al maggiore bagaglio di conoscenze ma anche alla più attenta gestione dell'offerta (dei processi di produzione e distribuzione), oltre che ad un più attento intervento di regolamentazione e di attribuzione delle responsabilità lungo le filiere produttive.

Se l'accelerazione del progresso tecnico ha reso possibile introdurre nuove tecnologie di produzione e sperimentare caratteristiche innovative per gli alimenti, è anche vero che **il ritmo di adozione delle innovazioni è stato ben più rapido dell'acquisizione di una piena e documentata consapevolezza di eventuali effetti sulla salute e sull'ambiente delle nuove tecnologie**. Si pensi, ad esempio, all'uso di conservanti ed additivi vari, al caso degli effetti cancerogeni riscontrati in alcuni tipi di coloranti, o all'annosa questione degli effetti dei materiali da imballaggio con cui gli alimenti vengono lungamente in contatto (come, ad esempio, gli ftalati contenuti nel PVC delle cosiddette pellicole per alimenti), fino ad arrivare alle biotecnologie ed in particolare alla controversia ancora non risolta circa gli effetti, sulla salute umana e sull'ambiente, degli organismi geneticamente modificati (Ogm).

Si può affermare, dunque, che esiste un problema molto serio di **discrasia tra i tempi dell'adozione delle innovazioni e quelli necessari ad ottenere la conferma scientifica ed epidemiologica dei loro effetti**. Dunque, nonostante che il livello del controllo sia mediamente migliorato nel tempo, è d'altra parte anche vero che i sentieri storicamente intrapresi dal progresso tecnologico hanno dato luogo a processi produttivi dei beni alimentari che non sempre hanno salvaguardato qualità e salubrità degli alimenti.

Nei paesi ad alto reddito i cittadini tendono a considerare sempre più salute e sicurezza come dei diritti acquisiti, e sono sempre meno disposti ad accettare l'esposizione al rischio di contrarre malattie attraverso il cibo ingerito. La **domanda di sicurezza tende a crescere non solo perché l'esposizione al rischio alimentare è considerata sempre meno accettabile** ma anche perché **la percezione di questo rischio si fa più acuta**. Ciò è dovuto a varie cause.

- Il rischio associato all'alimentazione, un'azione quotidiana e necessaria ed irrinunciabile, aumenta il senso di esposizione e vulnerabilità.
- La scarsa conoscenza di ciò che accade nelle filiere di produzione e le scarsissime possibilità di controllo che i consumatori percepiscono (o ritengono) di avere su tali processi. Infatti la crescente manipolazione e trasformazione, operata a partire dalla materia prima agricola, al

³ Questi successi si devono perlopiù al maggiore bagaglio di conoscenze ma anche alla più attenta gestione dell'offerta, oltre che ad un più attento intervento di regolamentazione e di attribuzione delle responsabilità lungo le filiere produttive.

fine di ottenere alimenti con sempre più servizi incorporati, accresce il numero di soggetti che intervengono nella lavorazione e, più in generale, nella gestione dei prodotti e, di conseguenza allunga la distanza tra i tempi ed i luoghi della produzione e del consumo.

- Una quota crescente dei prodotti alimentari - a causa della riduzione delle barriere agli scambi internazionale, delle strategie di approvvigionamento globale attuate dalle catene della distribuzione moderna e della presenza di imprese multinazionali - proviene dall'estero. La distanza geografica e la mancanza di fiducia sui sistemi di controllo possono rappresentare un'ulteriore fonte di preoccupazione sulla sicurezza dei prodotti.
- La grande visibilità che le recenti emergenze nel campo della sicurezza alimentare hanno avuto ha amplificato ancor più, nella percezione del pubblico, la probabilità associata a tali eventi e la consapevolezza (o anche solo la sensazione) di essere involontariamente ed ineluttabilmente esposti ad una fonte di rischio sostanzialmente "invisibile" e, per questo, non direttamente controllabile.

In un'ottica economica, il corretto funzionamento del mercato dei **cibi sani non si identifica necessariamente con una situazione a rischio nullo**. Produrre salubrità, infatti, è costoso ed i **costi crescono con il livello di salubrità**. Il **livello ottimale di riduzione dei rischi** dipende, oltre che dalla struttura dei costi, anche dalla disponibilità a pagare dei consumatori o da quanto la salubrità sia considerata un requisito che gli alimenti devono comunque possedere e non una caratteristica aggiuntiva da ottenere a fronte di una maggiorazione di prezzo. In definitiva, dato che le preferenze dei consumatori possono essere differenti in diversi contesti e possono cambiare nel corso del tempo, anche il livello economicamente ottimale di sicurezza, eventualmente da perseguire con l'intervento pubblico, non è definito una volta per tutte. **In particolare è da sottolineare che il livello di sicurezza imposto dall'intervento pubblico può risultare diverso tra diversi paesi proprio per la diversa domanda e disponibilità a pagare da parte dei consumatori.**

2 INTERVENTO PUBBLICO: OBIETTIVI E STRUMENTI⁴

Le varie situazioni di fallimento del mercato che abbiamo analizzato possono essere corrette da opportune misure di intervento pubblico. La regolamentazione pubblica trova quindi la sua ragione in 4 ordini principali di obiettivi:

- 1. Tutelare la salute dei cittadini** (del consumatore). La salute dei cittadini è legata non solo alla sicurezza degli alimenti ma anche gli stili alimentari, sono infatti in rapida e preoccupante crescita le patologie legate ad una errata alimentazione (in termini sia di quantità che di tipologie di alimenti) e all'abuso di sostanze alcoliche.

Più in generale con riferimento alle attività agroalimentari, l'operatore pubblico è interessato anche alla **tutela della salute di animali e piante e alla protezione dell'ambiente**.

- 2- Promuovere un buon funzionamento del mercato**, rispetto a vari aspetti:

⁴ Il testo di questo paragrafo è basato su: Carbone A. "I mercati dei prodotti agroalimentari di qualità", *Dattiloscritto disponibile on line. Al testo sono state apportate integrazioni e modifiche a fini didattici.*

- facilitare gli scambi (le transazioni) agendo sul contesto informativo,
- assicurare la presenza di una varietà ottimale di beni (differenziazione dei prodotti)
- garantire la lealtà delle transazioni commerciali (anche come tutela della reputazione delle imprese da esternalità negative).

3- Garantire un livello adeguato di attività di ricerca, quando non esiste incentivo privato, perché le acquisizioni prevedibili si configurano come beni pubblici, ma anche laddove si rende necessario verificare i risultati della ricerca privata e regolamentarne l'introduzione sui mercati.

4- Limitare gli oneri a carico del bilancio pubblico, causati da spese sanitarie e spesa per il sostegno alle imprese, o mancate entrate, gettito fiscale.

Un inadeguato livello di salubrità degli alimenti, tale da compromettere la salute dei cittadini, e stili alimentari sbagliati determinano un aumento della spesa sanitaria (costi diretti sostenuti dallo Stato). Inoltre, la peggiore salute dei cittadini riduce la loro capacità lavorativa, questo fa ridurre il reddito prodotto e, di conseguenza il gettito fiscale (le entrate dello Stato).

In caso di emergenza sanitaria lo Stato si trova a sostenere costi per il sostegno delle imprese che si possono trovare repentinamente di fronte ad una contrazione significativa, o anche ad un crollo, della domanda e, contemporaneamente, si trovano a dover sostenere i costi necessari per migliorare gli standard sanitari della produzione e le forme di garanzia offerte ai consumatori. A titolo di esempio, questo è ciò che è avvenuto nel caso della "mucca pazza" che ha determinato un crollo del mercato per molti mesi a fronte del quale lo Stato è intervenuto per sostenere le imprese colpite dalla crisi.

Ciascuno di questi obiettivi può essere raggiunto con l'applicazione di diversi strumenti, alcuni dei quali possono essere funzionali a più obiettivi. Spesso inoltre è l'applicazione congiunta di più strumenti che consente di raggiungere i risultati desiderati.

Di seguito sono discussi i principali strumenti.

-
- Norme di commercializzazione per prodotto (Marketing standards)
 - Norme di Etichettatura (*informazioni obbligatorie e informazioni volontarie*)
 - Campagne informative e educative
 - Produzione di conoscenza e sua diffusione
 - Requisiti di produzione:
 - Standard minimi di sicurezza e qualità
 - Autorizzazioni all'uso
 - Procedure di autocontrollo
 - Rintracciabilità

Controlli e certificazione

Tasse su specifici prodotti o ingredienti

Responsabilità legale

Il primo gruppo di interventi agisce principalmente per migliorare e incrementare il flusso informativo tra i soggetti nel mercato. Tra questi interventi i principali sono:

- **Norme di commercializzazione** per categorie di prodotti che stabiliscono:
 - Definizione dell'identità dei prodotti**, esempio definizione di cosa si intende per latte, succo di frutta, cioccolato
 - Classificazioni** in categorie merceologiche. Per classificazioni si intendono categorie numeriche o descrittive, che individuano prodotti con caratteristiche specifiche e comuni facilitando così l'individuazione del prodotto desiderato nelle transazioni. Ne sono esempi la suddivisione delle uova in categorie in base alle dimensioni ed alla freschezza; il latte in base al tipo di trattamento termico che ha subito.

Le Norme di commercializzazione per categorie di prodotti in genere includono, oltre ai due strumenti sopra indicati, anche altre tipologie di requisiti quali: Standard minimi di qualità e indicazioni per etichettatura.

Le norme di commercializzazione hanno principalmente la funzione di:

1. *Agevolare la trasmissione delle informazioni (creano un linguaggio unico tra gli agenti economici)*
2. *Facilitare gli scambi perché offrono un numero limitato di categorie omogenee di prodotti*
3. *Escludere dal mercato prodotti al di sotto di un determinato livello qualitativo minimo*
4. *Rendere più agevole individuare la relazione tra caratteristiche qualitative e prezzo*

- **Norme di etichettatura**

Premessa su ruolo dell'etichettatura - L'etichettatura è uno strumento importante migliorare il flusso informativo nel mercato, sia tra produttori e consumatori sia tra gli stessi produttori, e può contribuire a ridurre le inefficienze derivanti all'asimmetria informativa.

L'etichettatura ha una duplice valenza:

- è uno strumento utilizzato dalle imprese per attuare strategie di differenziazione e valorizzazione dei prodotti;
- mentre, la sua regolamentazione è uno strumento di politica economica, utilizzabile per correggere i problemi di asimmetria informativa che caratterizzano i mercati.

Come strumento a disposizione delle imprese, l'etichettatura è una delle possibili opportunità per comunicare al consumatore le caratteristiche dei prodotti. La necessità per le imprese di distinguere il loro prodotto da quello della concorrenza ha portato a dare sempre più importanza alle certificazioni e ai messaggi promozionali da comunicare in etichetta.

Come strumento di politica economica, la regolamentazione delle informazioni riportate nelle etichette viene impiegata dall'autorità pubblica con lo scopo di perseguire tre principali obiettivi:

- assicurare al consumatore un adeguato ed accurato livello informativo sulle caratteristiche dei prodotti;
- proteggere i consumatori da eventuali messaggi o informazioni ingannevoli;
- favorire una competizione leale tra le imprese operanti sul mercato.

L'etichettatura è quindi uno strumento in grado di assolvere a diverse funzioni, tra le quali la più importante è quella di aiuto diretto nelle decisioni di acquisto del consumatore. L'etichettatura opera una trasformazione nell'ambiente informativo relativo alle caratteristiche di qualità e sicurezza di un prodotto; mediante l'etichettatura è possibile trasformare le caratteristiche "esperienza" e quelle "fiducia" in caratteristiche "ricerca". Nel caso delle caratteristiche "esperienza", imporre la rivelazione di determinate informazioni in etichetta rende possibile al consumatore giudicare la qualità del prodotto anche prima del consumo, e quindi al momento dell'acquisto; mentre nel caso delle caratteristiche "fiducia", il consumatore con l'ausilio dell'etichettatura, è in grado di venire a conoscenza della presenza di determinate caratteristiche che, altrimenti, non potrebbe acquisire neanche dopo aver effettuato l'esperienza di consumo. Inoltre, l'etichettatura può avere l'effetto di migliorare la percezione delle caratteristiche "ricerca", aumentando la quantità e la natura delle informazioni disponibili sul mercato.

Le norme pubbliche che regolamentano l'etichettatura si possono configurare in due modi diversi:

- **norme che obbligano le imprese a fornire ai consumatori informazioni ritenute rilevanti ai fini della valutazione della qualità e salubrità del prodotto;** in questo caso si parla di **etichettatura obbligatoria**. Esempio di obbligatorie: le condizioni di conservazione, la data di produzione e quella di scadenza, gli ingredienti, le caratteristiche nutrizionali, o altro ancora. Alcune di queste, evidentemente, sono specifiche per i diversi prodotti come, ad esempio, la gradazione alcolica nel caso dei vini e delle altre bevande alcoliche. In risposta alla misura di intervento adottata dall'autorità pubblica, le imprese possono scegliere di eliminare dal prodotto particolari ingredienti o specifiche modalità e tecniche di produzione suscettibili di minare il livello di qualità percepito dal consumatore, piuttosto che rischiare perdite nelle vendite conseguenti alle dichiarazioni riportate in etichetta. In questo modo, si consegue l'effetto indiretto di influenzare le imprese nella scelta degli ingredienti e dei metodi da impiegare per la realizzazione dei prodotti, garantendo un più elevato livello di qualità e sicurezza.
 - **Norme che fissano una regolamentazione relativa alle modalità con cui le imprese forniscono volontariamente informazioni su caratteristiche specifiche del prodotto per evitare che il consumatore possa essere tratto in inganno,** in questo caso si parla di **etichettatura volontaria**.

In termini di contenuti una specifica forma di etichettatura è quella nutrizionale – che fornisce informazioni sulle caratteristiche ed i valori nutrizionali degli alimenti (esempio valore energetico e contenuto in proteine, grassi, carboidrati, fibre alimentari, sodio, vitamine e sali minerali), che dovrebbe aiutare i consumatori a fare scelte più sane relativamente ad un'alimentazione equilibrata.

L'etichettatura nutrizionale è regolamentata in modo differenziato a livello internazionale: in alcuni paesi (Stati Uniti, Canada, Messico, paesi del Mercosur, Israele, India, Indonesia, Hong Kong, Corea del Sud, Malesia, Taiwan, Australia e Nuova Zelanda) è obbligatoria; mentre in altri paesi (Venezuela, Cile, Turchia, Cina, Singapore, Filippine, Thailandia, Giappone, Kenya,

Mauritius, Nigeria, Sud Africa e i paesi arabi del golfo persico aderenti al Consiglio di Cooperazione) vige un sistema di etichettatura nutrizionale volontaria.

Nella normativa dell'UE, come vedremo alla fine di questa dispensa, nel passato fornire informazioni sulle caratteristiche nutrizionali degli alimenti non era un requisito obbligatorio ma lo è diventato invece in base al nuovo regolamento UE n. 1169/2011.

- **Campagne informative ed educative**

Campagne informative ed educative possono svolgere un ruolo importante nel migliorare le conoscenze di base dei cittadini/consumatori, riducendo così le loro difficoltà di interpretazione ed elaborazione delle nozioni rilevanti ai fini della salubrità dei cibi. Un'ulteriore conseguenza positiva di azioni di questo tipo è la riduzione della discrepanza tra rischio percepito e rischio effettivo. Trattandosi di problemi estremamente complessi, infatti, un maggior bagaglio di conoscenze di base è necessario per un più corretto e più razionale processo di valutazione di tutti gli elementi di cui si compone il rischio alimentare e una più appropriata collocazione del rischio alimentare nell'ambito del più complessivo stile di vita.

Infine campagne informative ed educative possono svolgere un ruolo importante per promuovere stili alimentari corretti e prevenire la diffusione di patologie legate ad abitudini alimentari scorrette.

- **Produzione e diffusione di conoscenze**

La ricerca pubblica è necessaria da un lato per colmare la produzione sub-ottimale di innovazioni in tutti quegli ambiti per i quali il mercato non offre un adeguato sistema di incentivi ai soggetti privati. Dall'altro lato, ha anche il compito di esercitare azione di controllo e verifica dei percorsi e dei risultati della ricerca svolta dai soggetti privati al fine accertare che i nuovi prodotti e/o i nuovi processi siano idonei ad essere immessi sul mercato. In campo agroalimentare l'attività di ricerca abbraccia numerosi ambiti scientifici, tanto tra le discipline più teoriche che tra quelle più direttamente applicative, coinvolgendo istituzioni universitarie, istituti di ricerca più direttamente operativi ma anche i servizi di divulgazione ed assistenza tecnica agli imprenditori.

Il secondo gruppo di forme di intervento hanno una maggiore connotazione prescrittiva rispetto all'attività delle imprese, imponendo il rispetto di requisiti più o meno stringenti su prodotti e/o processi.

- **La definizione standard, divieti all'uso di input o tecnologie o necessità di autorizzazioni all'uso.**

Uno standard è un insieme di specifiche tecniche che possono riguardare le caratteristiche di un processo produttivo o di un prodotto. Quelli imposti dall'operatore pubblico devono essere rispettati dai produttori (sono di tipo obbligatorio) e assumono la valenza di **Standard Minimi**, perché escludono dal mercato prodotti non rispondenti a determinate caratteristiche di salubrità o qualità.

Esempi di Standard per garantire la sicurezza (non nocività) dei prodotti sono quelli relativi a: residui massimi di antiparassitari negli alimenti; uso degli additivi, in termini di sostanze

ammesse (elenco di additivi autorizzati) e utilizzazione massima consentita (limiti massimi di utilizzo).

Standard minimi posso riguardare anche aspetti relativi alle caratteristiche qualitative (per evitare che possano essere messi in commercio prodotti al di sotto di una soglia minima).

- Obbligo di applicare **procedure di autocontrollo** per prevenire i rischi igienico sanitari. La procedura di autocontrollo richiesta nelle normative di tutti i paesi avanzati e raccomanda come metodo preferenziale per garantire la sicurezza dei prodotti alimentari da eventuali rischi microbiologici dal Codex Alimentarius (organismo di cui si parla nel paragrafo successivo) è l' **HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point)**⁵

L'**HACCP** è una procedura di autocontrollo per l'identificazione, la valutazione e il controllo dei rischi rilevanti per la sicurezza degli alimenti, basata sulla prevenzione e non sull'analisi del prodotto finale. Il metodo HACCP si basa su un approccio alla sicurezza alimentare di tipo **preventivo, sistematico e documentato**.

L'HACCP è un metodo di identificazione e sorveglianza dei punti chiave dei sistemi produttivi idonei a garantire un elevato standard igienico-sanitario. Si tratta di un sistema flessibile, dinamico ed efficace, applicabile ad ogni situazione in cui vengono trasformati e/o manipolati alimenti in presenza dei più svariati rischi (microbiologici, chimici ecc.).

L'analisi del rischio, prevista dal sistema HACCP, comprende essenzialmente due fasi:

- il rilievo del flow-sheet aziendale, effettuato indicando dettagliatamente la sequenza delle operazioni condotte sulle materie prime, i semilavorati, i prodotti e i sottoprodotti;
- l'individuazione sistematica dei **punti critici cioè delle fasi, operazioni o procedure in corrispondenza dei quali esiste o si può generare una condizione di rischio igienico**.

Per ogni punto critico di processo (cioè di ogni fase o operazione o procedura in corrispondenza della quale esiste o si può generare una condizione di rischio) si individuano i parametri e/o condizioni che si ritengono critiche ai fini del rischio igienico e della sua prevenzione (cioè ogni parametro fisico e chimico dal quale dipende la prevenzione della condizione di rischio), quali ad esempio: tempi, temperature, umidità relative, pressioni, acidità, manualità operative e perfetta tenuta di apparecchiature o parti di esse.

Gli elementi essenziali della procedura HACCP sono, pertanto i seguenti:

- identificazione di pericoli di natura biologica, chimica e fisica derivanti dal processo in esame e valutazione della loro gravità in base all'entità del rischio;
- determinazione dei punti critici da sottoporre a controllo, per eliminare o diminuire i rischi individuati;
- adozione di criteri e misure per verificare se un punto critico risulta effettivamente controllato (cioè specificazione delle modalità di verifica dell'effettivo controllo dei punti critici individuati, attraverso l'ispezione visiva, la misura dei parametri fisico-chimici di processo, di prodotto o ambientali e dei parametri microbiologici);
- messa in opera di azioni correttive ogni volta che i risultati del monitoraggio indichino che un punto critico non è in condizioni idonee

Tutte le fasi dell'HACCP debbono essere opportunamente documentate.

⁵ La sua applicazione può essere problematica per i paesi in via di sviluppo, per i costi di implementazione del sistema (costi di addestramento del personale, di gestione dell'attività, di monitoraggio e gestione della documentazione, di attività correttive connesse a possibili errori, di consulenza per la realizzazione concreta dell'HACCP). La scarsa disponibilità dei servizi sanitari di base e la carenza di specialisti del settore rendono, tra l'altro, indispensabile l'assistenza tecnica da parte di esperti provenienti dai paesi più avanzati.

- **Rintracciabilità** del processo produttivo (o misure più blande quali obbligo di indicare l'indirizzo del produttore o di chi è responsabile dell'immissione del prodotto sul mercato)
Per rintracciabilità si intende la conoscenza del percorso compiuto da ciascun bene lungo la filiera di produzione, dalle materie prime al venditore finale. La rintracciabilità si ottiene attraverso l'obbligo imposto ai soggetti di conservare le informazioni, e di fornirle su richiesta, sui fornitori e sui clienti per ciascuna singola partita acquistata e venduta. Con questo strumento si possono conseguire tre risultati:
 - la visibilità che, in questo modo, assumono tutti gli attori della supply chain, introduce un elemento di responsabilizzazione ed un deterrente rispetto a comportamenti illeciti.
 - individuando e circoscrivendo le imprese che hanno partecipato alla supply chain si possono ritirare in modo mirato i prodotti con dei problemi, si limitano gli effetti negativi delle emergenze alimentari, evitando che esternalità negative si abbattano su tutte le imprese del sistema, anche su quelle eventualmente estranee all'emergere del rischio
 - fornire informazioni ai consumatori sulla provenienza del prodotto: impresa, impianto di produzione, paese e/o area geografica di provenienza.
- **Controlli e certificazione**
Per verificare e garantire la conformità dei prodotti alimentari alle norme stabilite, l'autorità pubblica opera attraverso:
 - Attività di controllo ufficiale, sia per i prodotti nazionali (immessi sul mercato interno o esportati) sia quelli importati (controlli alle dogane o ai punti di ingresso).
 - Richiedendo forme di Certificazione, cioè un controllo realizzato da una parte terza..

Forme specifiche di tassazione su prodotti o ingredienti.

Allo scopo specifico di **disincentivare il consumo di determinate categorie di prodotti**, cui è associato un effetto negativo sulla salute e ridurre i conseguenti oneri per la sanità pubblica di recente alcuni governi stanno iniziando ad utilizzare **forme specifiche di tassazione su prodotti o ingredienti**. L'uso di questo strumento suscita alcune perplessità perché colpisce in misura maggiore i consumatori delle fasce di reddito più basse (a livelli di reddito più bassi infatti il peso della spesa alimentare sul reddito incide con una percentuale maggiore). Inoltre, l'efficacia dei tributi nel modificare i comportamenti e le abitudini di consumo dei cittadini è un tema sul quale è aperto un dibattito e si stanno sviluppando analisi e ricerche. Nel prospetto che segue sono riportati due studi recenti che sembrerebbero dimostrare che piccoli incentivi economici finalizzati all'acquisto di alimenti "sani" funzionano.

La tassa sui cibi poco sani serve, anche se di pochi centesimi. Due studi spiegano le dinamiche delle scelte di acquisto delle fasce sociali più a rischio

[Agnese Codignola 7 gennaio 2016 Nutrizione Commenti](#)

<http://www.ilfattoalimentare.it/tassa-sui-cibi-messico-fat-tax.html>

Gli incentivi economici finalizzati all'acquisto di alimenti e bevande sane funzionano. Lo dimostrano due studi pubblicati in questi giorni, dai quali emerge che sia la fat tax (tassa sul grasso) entrata in vigore in Messico un paio di anni fa, sia una forma di incentivo presente nel mercato statunitense, determinano

in tempi breve un cambiamento sulle abitudini di acquisto favorendo cibi più equilibrati da un punto di vista nutritivo. L'effetto risulta più marcato nelle fasce di popolazione che conoscono poco le regole del mangiare sano, nelle fasce più disagiate dove si riscontrano maggiormente problemi di obesità e di patologie associate.

Nel primo documento apparso sul *British Medical Journal*, i ricercatori dell'Instituto Nacional de Salud Publica di Cuernavaca, in Messico, hanno valutato l'andamento dei consumi di oltre 6.000 persone dislocate in 53 città con più di 5.000 abitanti. Le persone hanno fornito oltre 205.000 osservazioni sugli acquisti di prodotti alimentari facendo un confronto con il biennio precedente l'introduzione della tassa (2012-2014). La decisione presa dalle autorità di aumentare di un *peso* (circa 5 centesimi di euro) il prezzo di un litro di bevande dolci ha comportato una diminuzione dei consumi del 6%, calo che ha raggiunto il 12% alla fine dell'anno. Analizzando la tipologia di popolazione coinvolta in base alle fasce reddito, il risultato è stato ancora più significativo. Tra le persone meno abbienti si è registrato un calo superiore alla media del 9% in un anno e del 17% nel mese di dicembre. Nello stesso intervallo di tempo, le bibite non tassate hanno avuto un incremento di vendite del 4%, tendenza innescata dalla maggiore richiesta di bottiglie di acqua minerale che ha sostituito le bibite.

Anche un risparmio del 5% sul costo di un prodotto può fare la differenza

Nel secondo studio i ricercatori della Northwestern University hanno verificato le differenze tra due tipologie di latte vendute. Il primo gruppo comprende confezioni con lo stesso prezzo, indipendentemente dal contenuto di grassi. Nel secondo gruppo troviamo bottiglie o cartocci con un listino variabile per cui risulta meno costoso quello scremato, più caro quello con l'1-2% di grassi per arrivare a quello intero, il più costoso. Come riferito su *Marketing Science*, gli autori hanno controllato le vendite nell'arco di sei anni in oltre 1.700 supermercati, e hanno visto che, laddove non ci sono differenze di prezzo, le persone tendono a scegliere il latte intero, soprattutto se abitano in quartieri poveri (si comporta così il 52% dei clienti). Nei quartieri residenziali, dove maggiore è il livello di istruzione e consapevolezza, solo il 25% dei clienti acquista latte intero, a parità di prezzo. Quando però il prezzo è differenziato e il latte intero risulta il più costoso, anche solo di 14 centesimi (pari a circa 0,12 euro), le cose cambiano. Le persone si orientano verso il latte più magro, soprattutto quando provengono da fasce di popolazione più disagiate. Questo vuol dire che anche un risparmio del 5% sul prezzo di un prodotto può fare la differenza.

Una tassazione minima dei cibi troppo grassi o troppo zuccherati modifica i comportamenti di acquisto **Questi risultati modificano** la credenza secondo cui una tassa minima su alcuni tipi di cibo risulti poco incisiva. Le fasce di popolazione con abitudini alimentari scorrette sono anche quelle con un reddito familiare critico e quindi più pronte a cambiare abitudini di fronte a piccole modifiche di prezzo. L'altra conclusione è che la strategia più efficace per modificare le abitudini a tavola è basata sulla *moral suasion*, cioè sull'incoraggiamento a preferire alimenti più sani rispetto ad altri anche solo per motivi economici.

- **Responsabilità legale**

La responsabilità legale è uno **strumento ex post** che, in modo più o meno stringente, sanziona il produttore per i danni causati dall'immissione nel mercato di prodotti che provocano un danno alla salute del consumatore. Di fatto rappresenta **anche un modo per incentivare le imprese a investire** per ridurre i rischi e innalzare il livello di sicurezza dei prodotti. Infatti quanto più severa ed efficace è la legislazione in tema di responsabilità legale, e in particolare i costi che le imprese debbono sostenere per compensare il danno causato, tanto più esse sono incentivate a sostenere i costi per prevenire i problemi.

3 ARMONIZZAZIONE DELLE NORME A LIVELLO INTERNAZIONALE: IL CODEX ALIMENTARIUS⁶

Gli obiettivi e gli strumenti dell'intervento pubblico sopra discussi trovano una diversa applicazione a livello nazionale; ciascun paese cioè sceglie se e come applicare i vari strumenti in funzione del livello desiderato di sicurezza dei prodotti, tutela dei consumatori e, più in generale, di funzionamento del mercato. **La regolamentazione pubblica dei mercati risulta quindi piuttosto diversificata a livello internazionale.**

L'esistenza di una differenza tra le forme di regolamentazione adottate da singoli paesi costituisce un **ostacolo agli scambi** (importazioni ed esportazioni) tra paesi, perché impone alle imprese che vogliono esportare costi addizionali per conformare il prodotto alle regole del singolo mercato e/o per sottoporsi ai sistemi di verifica e controllo.

Come sarà discusso in modo più approfondito nelle parti seguenti del programma le diverse forme di regolamentazione di cui stiamo discutendo, viste da un punto di vista degli scambi internazionali si configurano come degli ostacoli alla libera circolazione dei prodotti (barriere tecniche).

La constatazione di questi problemi ha spinto a pensare ad un processo di armonizzazione delle norme a livello internazionale che si concretizza nel Codex Alimentarius.

Il **Codex Alimentarius** è una **raccolta di Norme internazionali** adottate dalla Commissione del Codex Alimentarius organismo creato nel 1962 da due Organizzazioni della Nazioni Unite la FAO (Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura) e dell'OMS (Organizzazione mondiale della sanità) per elaborare un corpo di norme relative a una disciplina uniforme, nei diversi Stati, su produzione e commercio dei prodotti alimentari per:

- **Facilitare gli scambi internazionali ed assicurare scambi commerciali corretti.**
- **Garantire ai consumatori prodotti sani e igienici, non adulterati e correttamente presentati ed etichettati**

La **Commissione** del Codex Alimentarius, un organismo di cui fanno parte oltre 170 paesi, rappresentanti più del 98% della popolazione mondiale, costituisce il principale forum d'incontro internazionale in materia di sicurezza alimentare e commercio dei prodotti alimentari.

La Commissione si riunisce ogni due anni, alternativamente a Roma, nella sede della FAO, e a Ginevra, nella sede dell'OMS. Alle sessioni della Commissione prendono parte le delegazioni nazionali composte da alti funzionari nominati dai loro governi nell'ambito dell'industria, delle organizzazioni dei consumatori e degli istituti universitari. I Paesi che non sono ancora membri della Commissione, possono prendere parte ai suoi lavori in qualità di osservatori. La Commissione è assistita nello svolgimento delle proprie funzioni da un Segretariato con sede presso la FAO e da un Comitato Esecutivo. Nell'intervallo delle sessioni di lavoro, il Comitato esecutivo, formato dal Presidente, dai vicepresidenti e dai rappresentanti delle diverse zone geografiche mondiali, si riunisce e prende delle decisioni che successivamente vengono ratificate alla stessa Commissione.

Il lavoro della Commissione del Codex Alimentarius è realizzato attraverso l'ausilio di due tipi di organi, quali:

⁶ Il testo di questo paragrafo si basa, con alcune modifiche, su: Mattei (2004) Le politiche di sicurezza alimentare dell'Unione Europea, dispense del corso di Economia della cooperazione Internazionale e dello Sviluppo, n.7, Università La Sapienza, Roma.

- i **Comitati del Codex**, divisi a loro volta in **Comitati “orizzontali”** e **Comitati “verticali”**, preposti alla preparazione dei progetti delle norme da sottoporre alla Commissione;
- i **Comitati regionali** di coordinamento, preposti a coordinare l’elaborazione di norme alimentari a livello delle regioni o di gruppi di paesi.

I **Comitati orizzontali** si occupano di **questioni, di concetti e di principi di interesse generale che riguardano l’insieme delle derrate alimentari**; quelli **verticali** sono invece **incaricati di elaborare delle norme su degli alimenti specifici o delle categorie di alimenti**

I comitati hanno una sede permanente in paesi diversi (*vedere elenco a titolo informativo*)

Comitati orizzontali - competenze e sedi	Comitati verticali – competenze e sedi
<ul style="list-style-type: none"> - principi generali (Francia); - etichettatura delle derrate alimentari (Canada); - metodi di analisi e di campionamento (Ungheria); - igiene alimentare (Stati Uniti); - residui di pesticidi (Paesi- Bassi); - additivi alimentari e contaminanti (Paesi-Bassi); - sistemi di ispezione e di certificazione delle importazioni e delle esportazioni alimentari (Australia); - nutrizione e alimenti dietetici (Germania); - residui medicinali veterinari negli alimenti (Stati Uniti). 	<ul style="list-style-type: none"> - grassi e oli alimentari (Regno Unito); - pesci e prodotti della pesca (Norvegia); - latte e prodotti da esso derivati (Nuova Zelanda); - frutti e legumi freschi tropicali (Messico); - prodotti a base di cacao (Svizzera); - zuccheri (Regno Unito); - frutti e legumi trattati (Stati Uniti); - proteine vegetali (Canada); - cereali e piante leguminose (Stati Uniti); - prodotti a base di carne (Danimarca); - preparazione di brodi (Svizzera); - igiene della carne (Nuova Zelanda); - acque minerali naturali (Svizzera)

I **Comitati regionali** di coordinamento si **occupano di problemi e i bisogni specifici delle diverse aree mondiali**. In particolare, coadiuvano e controllano l’operato della Commissione, affinché esso risponda agli interessi regionali e alle preoccupazioni dei paesi in via di sviluppo. Tali comitati si riuniscono, a seconda dei casi e in accordo con la Commissione, una volta l’anno su iniziativa di alcuni paesi appartenenti ad una stessa zona geografica. I Comitati sono cinque e corrispondono alle diverse aree geografiche: Africa, Asia, Europa; America latina e dei Caraibi; America del Nord e del Pacifico del Sud – Ovest.

Dalla sua creazione la Commissione del Codex Alimentarius ha adottato e pubblicato una serie di direttive e principi di carattere sia generale che individuale per singoli prodotti e/o categorie, nonché dei Codici di Buona Prassi in materia di igiene e buona prassi per produzione, trattamento, trasporto e stoccaggio⁷.

.Nell’ultimo decennio il quadro di riferimento su cui è basato il Codex Alimentarius è profondamente mutato soprattutto a causa dell’istituzione nel 1995 dell’Organizzazione Mondiale del Commercio (o WTO). Come analizzato nella seconda parte del programma dopo l’Uruguay Round, le norme del Codex Alimentarius, nel passato destinate ad un’applicazione su base volontaria da parte dei Paesi membri, hanno assunto una valenza assai più vincolante a livello mondiale.

⁷ Per una idea si può consultare http://www.codexalimentarius.net/web/standard_list.do?lang=en

4 LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

Nel paragrafo precedente dispensa sono state analizzate le ragioni per le quali è necessario un intervento pubblico per assicurare la tutela del consumatore (in particolare la sicurezza dei prodotti) e il buon funzionamento del mercato e le diverse modalità (strumenti) di intervento.

In questo paragrafo invece consideriamo alcuni aspetti della **regolamentazione dei mercati stabilita a livello dell'Unione Europea**, che è il contesto di riferimento per le imprese agroalimentari italiane. Infatti, la regolamentazione dei mercati è un ambito nel quale le competenze si sono progressivamente spostate dal livello nazionale (autorità dei singoli stati membri) ad un livello sovranazionale, quello dell'Unione Europea (UE), in seguito al processo di integrazione regionale.

In una prima fase l'obiettivo principale è stato quello di risolvere i problemi posti alla **libera circolazione dei prodotti** dalle diverse forme di regolamentazione scelte dai paesi membri. Come evidenziato, l'esistenza di differenze nei sistemi di regolamentazione rappresenta un ostacolo agli scambi.

Una seconda fase è iniziata con il nuovo millennio quando l'UE, sotto la spinta dei problemi e delle gravi carenze che sono emerse nella gestione di casi di crisi (BSE e polli alla diossina), ha definito le basi per una **politica per la sicurezza dei prodotti alimentari**, e ha assegnato, nell'ambito del processo di integrazione economica, un valore prioritario **alla tutela e la protezione dei consumatori**.

La normativa dell'UE per la qualità invece è analizzata nel capitolo 7 del libro e nella relativa dispensa, quando si parla di certificazioni ambito regolamentato.

4.1 Normative nazionali e libera circolazione dei prodotti: evoluzione dell'approccio

Per consentire la libera circolazione dei prodotti tra i paesi aderenti alla Comunità Economica Europea, l'approccio seguito dalla sua costituzione fino alla metà degli anni 80' poggiava sul **principio dell'armonizzazione**, che significa sostituire norme nazionali con norme uguali per tutti stabilite da regolamenti e/o direttive della Commissione Europea.

I Regolamenti non necessitano di normative particolari di recepimento da parte degli Stati membri e hanno come destinatari direttamente i singoli cittadini, le Direttive invece contengono solo i principi generali della disciplina delle materie che vanno a regolare e sono rivolte ai singoli Stati membri, che devono attuarle con proprie leggi ordinarie.

L'obiettivo dell'armonizzazione completa si è dimostrato nel tempo difficile da raggiungere e non soddisfacente nei risultati. Il processo decisionale risultava troppo lento e complesso sia per la necessità di deliberare all'unanimità, sia per i tempi necessari ad elaborare minuziose specifiche tecniche per prodotti e processi. Inoltre le specifiche tecniche richiedono un continuo aggiornamento in funzione del progresso tecnologico, difficile da realizzare in modo tempestivo per quanto detto sopra.

Per la stragrande maggioranza dei prodotti, non essendo stata possibile alcuna soluzione armonizzata, hanno continuato a vigere le "regole del Paese di destinazione", cioè un prodotto esportato da un paese membro deve adattarsi e non risultare lesivo della normativa vigente del paese comunitario importatore.

La mancanza di un'organica legislazione alimentare comunitaria ha dato vita negli anni settanta a vere e proprie politiche commerciali discriminatorie. Gli Stati membri, infatti, rifacendosi all'articolo 36 del Trattato di Roma, che, al fine di proteggere la salute dei propri cittadini, permette loro di porre restrizioni agli scambi intracomunitari, hanno vietato molte importazioni di prodotti alimentari perché non rispondenti agli standard di qualità e di sicurezza previsti dalle vigenti legislazioni.

Una nuova impostazione del problema venne codificata nel Libro Bianco del 1985 per il completamento del mercato interno. In tale documento venivano indicate le misure per l'eliminazione delle barriere fisiche, tecniche e fiscali, tra le quali rientravano anche le norme cogenti che regolavano la produzione e la vendita di prodotti alimentari all'interno dei singoli stati membri.

La nuova strategia si è basata sui seguenti punti:

- **L'armonizzazione legislativa si limita all'approvazione dei requisiti necessari per tutelare l'interesse pubblico (sicurezza, protezione della salute, dell'ambiente e dei consumatori)**
- Agli **organi competenti per la normalizzazione** (di cui si tratterà della parte III del programma) è demandato il compito di **elaborare le specifiche tecniche** (armonizzazione normativa), tenendo conto del livello tecnologico, di cui le industrie hanno bisogno per immettere nel mercato conformi ai requisiti essenziali di sicurezza stabiliti dall'autorità pubblica. Le **specifiche tecniche restano di applicazione volontaria** ma se le imprese vi si adeguano ottengono il vantaggio che il prodotto **si presume essere conforme** alle norme cogenti (inversione dell'onere della prova).
- Applicazione del **principio del mutuo riconoscimento** che recita: qualsiasi bene prodotto o venduto in conformità alle normative di uno stato deve essere ammesso sul mercato di ogni altro stato membro anche se non conforme alle norme in esso vigenti. L'idea di base è che essendo analoghi gli obiettivi legittimi delle normative nazionali (cioè sicurezza, protezione della salute, dell'ambiente e dei consumatori) le eventuali differenze negli strumenti attraverso i quali attuarli non possono essere una ragione per ostacolare gli scambi. La conformità alle norme di un paese è da considerarsi comunque garanzia della tutela di tali obiettivi.

In sintesi si è realizzato da un lato il trasferimento agli organismi comunitari della facoltà decisionale relativa alle “regole tecniche” di carattere cogente (armonizzazione legislativa), dall'altro si è avviato un processo (fortemente incentivato dalla Commissione) di armonizzazione in base a norme tecniche volontarie per la conformità dei prodotti (armonizzazione normativa). Di fatto l'intervento pubblico ha promosso la diffusione della certificazione volontaria.

Con questo spirito la legislazione comunitaria si è concretizzata in **atti giuridici di carattere orizzontale e in disposizioni verticali**, che fissano regole specifiche per prodotti.

Le disposizioni **di carattere orizzontale**, hanno riguardato in particolare: l'igiene alimentare (attraverso l'obbligatorietà dell'adozione dell'HACCP), gli additivi alimentari e gli aromi

(attraverso la definizione di una lista di quelli utilizzabili); i materiali e gli oggetti a contatto con gli alimenti; l'etichettatura.

4.2 La politica dell'UE per la sicurezza degli alimenti

Dopo l'annuncio dato dal governo del Regno Unito, nel marzo del 1996, delle prime scoperte effettuate indicanti un possibile collegamento fra la malattia animale BSE (encefalopatia spongiforme bovina) e una nuova forma della malattia di Creutzfeldt-Jakob che colpisce gli esseri umani, si è avuta all'interno dell'UE una grave crisi di fiducia sulla sicurezza degli alimenti. Dopo aver effettuato alcuni interventi d'urgenza, la Commissione ha adottato nel febbraio del 1997 un Libro verde sui principi generali della legislazione alimentare dando vita ad una vera e propria svolta radicale nella politica dell'UE in tale settore⁸. La Commissione poi nel 2000 ha delineato, attraverso l'adozione di un Libro bianco, il nuovo quadro giuridico volto a fornire un elevato livello di protezione della salute umana, della sicurezza e degli interessi dei consumatori⁹.

Con l'obiettivo di rafforzare la protezione della salute del consumatore e ripristinarne la fiducia, il nuovo orientamento politico comunitario ha rivolto una maggiore attenzione alla sicurezza dei generi alimentari ed alla protezione della salute delle piante e degli animali. Il processo di revisione della legislazione comunitaria in materia alimentare e, in generale, degli obiettivi e degli strumenti di intervento ha portato all'approvazione del **Reg. 178/ 2002** che **“stabilisce i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità alimentare europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza”**.

La legislazione alimentare dell'UE si pone l'**obiettivo** di assicurare **un elevato livello di tutela della salute, della sicurezza e degli interessi dei consumatori. I consumatori hanno il diritto di disporre di cibi sicuri e di informazioni precise e corrette per poter scegliere la loro dieta.**

Una prima importante novità è che si è scelto di procedere con un **approccio completo e integrato** che coinvolge tutta la catena **“dai campi alla tavola”**, nel quale **tutti i soggetti hanno un ruolo e precise responsabilità:**

- **produttori/operatori** hanno la **responsabilità primaria** per la sicurezza
- le **autorità competenti a livello dei singoli stati** hanno il compito di **monitorare** e di far rispettare tali responsabilità, implementando **sistemi nazionali di controllo e sorveglianza**
- la **Commissione Europea valuta** la capacità delle autorità competenti di porre in essere tali sistemi attraverso audit e ispezioni a livello nazionale
- i **consumatori** sono responsabili della conservazione, manipolazione e cottura.

Nel contesto della strategia delineata un ruolo centrale ha l'implementazione della **rintracciabilità** dei prodotti, diventata obbligatoria dal 1° gennaio 2005.

Rintracciabilità - Possibilità di *ricostruire e seguire* il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza atta ad entrare a far parte di un alimento attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione

⁸ I Libri verdi sono documenti pubblicati dall'Unione europea come base per favorire un dibattito pubblico..

⁹ I Libri bianchi sono documenti contenenti proposte di azione dell'Unione europea in settori politici specifici.

Tutti gli operatori devono

- Essere in grado di **individuare** da chi hanno acquistato (fornitori) e a chi hanno fornito (clienti) alimenti, mangimi, animali da cui derivano beni alimentari e ogni sostanza che si utilizza per produrre alimenti o mangimi. Quindi tutti gli alimenti o mangimi devono essere adeguatamente etichettati o identificati.
- Disporre di sistemi e procedure che consentano di **fornire le informazioni** alle autorità che le richiedono
- In caso di problemi, **avvisare** le autorità e **ritirare** il prodotto

La rintracciabilità consente di: Migliorare la sicurezza degli alimenti; Responsabilizzare gli operatori e identificare il responsabile Ritirare dal mercato prodotti non conformi.

La **legislazione alimentare deve essere basata sull'analisi del rischio**, che si articola, in linea con la procedura riconosciuta a livello internazionale, in **tre fasi**:

- 1) la **valutazione** del rischio, che deve essere intrapresa in modo obiettivo, indipendente e trasparente sulla base delle migliori informazioni scientifiche disponibili;
- 2) la **gestione** del rischio, attraverso la quale, sulla base dei risultati della fase precedente, si elaborano le azioni necessarie (norme e controlli) per ridurre o eliminare il rischio;
- 3) la **comunicazione** del rischio, intesa come un processo interattivo di scambio di informazioni tra chi valuta e gestisce il rischio e tutte le altre parti interessate.

Affinché la **valutazione del rischio** sia condotta in modo efficiente, indipendente, obiettivo e trasparente, supportata cioè dalle migliori informazioni scientifiche disponibili, l'UE ha ridefinito le strutture e i meccanismi preposti a fornire i pareri scientifici, coadiuvando l'operato dei Comitati preposti con l'istituzione di un'Autorità alimentare europea.

Nella fase della gestione del rischio si applica il **Principio di precauzione**, già utilizzato con riferimento alle politiche ambientali, che dovrebbe guidare le scelte nei casi in cui “a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico”. In queste circostanze, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.” Le misure debbono essere proporzionate al livello di protezione prescelto, non discriminatorie nella loro applicazione, coerenti con le misure già adottate in circostanze analoghe e riesaminate ed eventualmente modificate, in funzione dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche.

La comunicazione del rischio non viene più vista come una trasmissione passiva d'informazioni ma come uno scambio interattivo di dati, notizie e pareri, attraverso la predisposizione di consultazioni e dibattiti pubblici, tra gli addetti alla valutazione e alla gestione del rischio e le altre parti interessate alla sicurezza degli alimenti. Si mira in particolare a rafforzare l'informazione ricevuta dai consumatori. Al fine di fornire ai consumatori informazioni essenziali e accurate, per consentire loro di fare scelte consapevoli, la normativa dell'UE su etichettatura e messaggi pubblicitari è sta oggetto varie modifiche (come si vedrà nel paragrafo successivo).

Infine, elemento centrale per rendere operativa l'impostazione scelta dall'UE è stata la costituzione dell'**Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare** cui sono attribuite la responsabilità sia nel campo della **valutazione del rischio** che della **comunicazione**; l'elaborazione e il varo degli strumenti legislativi rimangono, invece, di competenza politica (la Commissione europea). L'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare quindi offre **assistenza tecnica scientifica per la normativa, fornisce informazioni indipendenti e comunica i rischi**.

Sulla base dell'impostazione sopra delineata l'Unione Europea ha approvato un insieme di norme sui **requisiti igienico sanitari** e sul **sistema ufficiale dei controlli** (detto Pacchetto Igiene).

Pacchetto Igiene: una serie di regolamenti di cui i principali sono: 852, 853, 854 e 882 del 2004)

Elementi principali:

- Tutti gli operatori della filiera devono dotarsi di Manuali di prassi corretta prassi igienica e di un sistema di autocontrollo in linea con i principi dell' HACCP
- Prevista flessibilità per garantire metodi tradizionali di produzione

Prodotti di origine animale: per gli stabilimenti registrazione o riconoscimento (con ispezione del servizio veterinario, per carni); bollo sanitario o un marchio di identificazione (carni); elenchi di paesi terzi da cui sono consentite le importazioni

4.3 L'etichettatura dei prodotti alimentari: la nuova regolamentazione

La prima direttiva quadro di armonizzazione risale alla fine degli anni '70, successivamente sostituita dalla direttiva (CE) 13 del 2000, che fissava le regole base per l'etichettatura obbligatoria e integrata da:

- la direttiva 496 del 1990, che stabiliva le regole per l'uso dell' Etichetta nutrizionale, cioè la dichiarazione in etichetta relativa al valore energetico e a particolari nutrienti. Porre l'etichetta nutrizionale era una scelta volontaria delle imprese, ma se l'impresa sceglieva di farlo era tenuta a seguire regole a garanzia della correttezza delle informazioni fornite.
- il regolamento 1924 del 2006 che stabiliva le regole per l'uso di Indicazioni nutrizionali e sulla salute. Per garantire che i presunti benefici nutrizionali o per la salute indicati volontariamente dalle industrie alimentari sulle etichette, nella presentazione o nella pubblicità, fossero effettivi e comprovati.

Nel 2011, dopo un iter durato tre anni, è stato approvato **il nuovo regolamento n. 1169** relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori: (che ha abrogato la direttiva 13 del 2000 e la direttiva 496 del 1990) che ha introdotto alcune importanti modifiche al quadro normativo, le aziende alimentari dovranno adeguare le proprie etichette ma il passaggio sarà graduale, sono stati previsti alcuni anni per gli adempimenti necessari al rispetto varie delle nuove disposizioni. Il regolamento si applica a tutti gli alimenti destinati al consumatore finale, ivi compresi quelli somministrati da ristoranti, mense, ecc., mentre sono esclusi da gran parte delle informazioni obbligatorie gli alimenti "preincartati" della Gdo, la cui regolamentazione è delegata ai legislatori nazionali.

Resta in vigore anche il regolamento 1924 del 2006 sulle Indicazioni nutrizionali e sulla salute. Per quanto riguarda le **indicazioni nutrizionali e sulla salute**, il regolamento 1924 del 2006 prevede una specifica e dettagliata procedura di autorizzazione, sotto la responsabilità dell’Autorità europea per la Sicurezza Alimentare. **In particolare, l’EFSA deve accertare che dette indicazioni siano fondate su prove scientifiche e trasmesse in modo da essere ben comprese dal consumatore medio.**

La Dispensa 4.a - Etichettatura degli alimenti cosa dobbiamo sapere Ministero della Salute riporta le principali disposizioni dei due regolamenti sopra citati attualmente in vigore.

I falsi claims accertati dall’EFSA

L’Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare nel 2011 ha condotto una prima indagine per verificare la scientificità di indicazioni nutrizionali e sulla salute riportate sulle etichette di numerosi prodotti in vendita nei supermercati. I risultati dell’indagine evidenziano come l’80% delle indicazioni accertate risulta privo di alcun fondamento scientifico certo. In particolare, dei 2150 casi esaminati da 20 scienziati indipendenti, quattro su cinque non hanno passato l’esame. Tra le affermazioni non dimostrate scientificamente secondo l’Autorità europea sono da menzionare i “claims” riportati sulle etichette dello yogurt, prodotto da alcune delle principali industrie alimentari, che esaltano gli effetti taumaturgici sulle difese immunitarie dei probiotici, cioè microrganismi utilizzati nella preparazione del prodotto: su 800 casi esaminati, 798 sono stati bocciati perché non è stata accertato il fondamento scientifico delle affermazioni. Un risultato analogo è stato conseguito dalla verifica dei “claims” che evidenziano le proprietà benefiche di alcuni prodotti relativamente alla prevenzione del cancro, o al rallentamento dell’invecchiamento delle cellule: dei 416 claims esaminati, solo un numero esiguo è risultato positivo alla prova scientifica.

Inoltre, l’Autorità ha denunciato la scarsa qualità delle informazioni relative alla efficacia scientifica di “claims” proposte da numerose aziende. Tra queste, è rilevante menzionare il caso della Ferrero che, per poter sostenere la scientificità dell’affermazione secondo la quale la barretta di cioccolato Kinder “aiuta la crescita”, ha presentato due ricerche condotte su un campione di consumatori ricadenti nella fasce di età compresa tra i 24-30 anni. Ovviamente, l’Autorità ha respinto la casistica fornita ritenuta del tutto inadeguata dal momento che riguardava una fascia di età diversa dal target del prodotto.

L’Autorità europea per la Sicurezza Alimentare ha consegnato durante l’estate all’UE i risultati finali dell’indagine. E’ compito, infatti, dell’UE decidere se tradurre in legge i suddetti risultati, obbligando le imprese ad eliminare le affermazioni bocciate, oppure dar loro una prova d’appello. Alcune multinazionali alimentari hanno preferito agire con tempestività, anticipando l’intervento dell’Unione europea. Danone, ad esempio, ha ritirato la richiesta di autorizzazione dei “claims” relativi agli effetti benefici dei Lactobacilli sul mantenimento delle difese immunitarie, utilizzati nella preparazione di due distinti prodotti, come lo yogurt Activia e la bevanda Actimel. Tuttavia, l’azienda in questione ha potuto lasciare inalterata l’etichetta che accompagna entrambi i prodotti, nella quale viene messo in risalto il contributo dei medesimi prodotti alla difesa del sistema immunitario grazie alla presenza della vitamina B6 che ha ricevuto dall’Autorità il timbro di presidio immunitario.
