





---

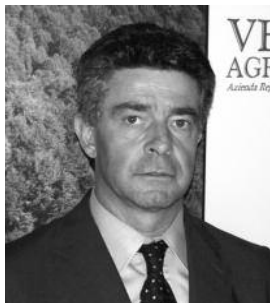
## INDICE

<b>Introduzione</b> .....	5
Paolo Pizzolato Amministratore Unico di Veneto Agricoltura	
<b>Presentazione</b> .....	7
Paolo De Castro Presidente della Commissione Agricoltura e Sviluppo Rurale del Parlamento europeo	
<b>1   La riforma della politica comunitaria sulla qualità dei prodotti agroalimentari: il “Pacchetto Qualità”</b> .....	9
Edy Defrancesco Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-forestali, Area di ricerca di Economia e Politica Agraria e Forestale, Università degli Studi di Padova	
<b>2   “Europa 2020” - Sostenibilità nell'agroalimentare</b> .....	29
Vasco Boatto Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-forestali, Area di ricerca di Economia e Politica Agraria e Forestale, Università degli Studi di Padova	
<b>3   Food Safety</b> .....	43
Neva Monari Studio legale Avvocati per l'Impresa Maria Chiara Ferrarese CSQA Certificazioni srl	
<b>4   Food security</b> .....	67
Dario Dongo FARE (Food & Agriculture Requirements)	



---

## PRESENTAZIONE



La sicurezza alimentare, la qualità degli alimenti e la sostenibilità occupano importanti capitoli all'interno della futura politica agricola europea 2014-2020. Veneto Agricoltura, con il suo sportello informativo Europe Direct, ha ritenuto dunque strategico dedicare questo Quaderno dell'omonima Collana, il quattordicesimo della serie, al settore agroalimentare europeo che sempre più dovrà trovare la propria forza nella qualità dei prodotti, nella sicurezza e nella sostenibilità. Per la realizzazione di questa nuova iniziativa

editoriale, Veneto Agricoltura si è avvalso della collaborazione di esperti del settore: il CSQA Certificazioni Srl, importante società di servizi di certificazione, ispezione e formazione; l'Università degli Studi di Padova; lo studio legale Avvocati per l'impresa; Fare (Food&Agriculture Requirements). Nello specifico, l'Università ha curato i temi del "Pacchetto Qualità", che propone nuovi sistemi di qualità europei e aggiorna quelli già esistenti (come le nuove regolamentazioni sui prodotti DOP, IGP e STG), e della Strategia "Europa 2020", che punta a rilanciare l'economia dell'UE nel corrente decennio per delineare un modello di crescita intelligente, ostenibile e solidale. Tre priorità, queste, che si rafforzano a vicenda e aiutano l'UE e gli stessi Stati Membri a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. CSQA Certificazioni, in collaborazione con un pool di esperti in materie giuridiche, ha invece curato i capitoli dedicati alle principali norme che regolano la "Food safety", descrivendo i principi generali della normativa comunitaria a riguardo: dai regolamenti del "Pacchetto Igiene" ai delicati quanto fondamentali temi delle etichettature degli alimenti.

Altri esperti hanno approfondito la questione della "Food security", ponendo attenzione a materie quali la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari, diritto umano fondamentale riconosciuto dalle Nazioni Unite ma non sempre soddisfatto a causa di problematiche legate all'ambiente (cambiamenti climatici), allo spreco del suolo e alla speculazione degli investitori. Ecco che, di fronte alle innumerevoli problematiche legate alla crescente scarsità di cibo nel mondo e alle crisi alimentari che colpiscono molti Paesi, il settore primario è chiamato a svolgere un ruolo sempre più importante nel garantire l'approvvigionamento delle derrate alimentari nonché la loro sicurezza e qualità. Veneto Agricoltura, con la pubblicazione di questo nuovo Quaderno della Collana Europe Direct, ritiene di mettere a disposizione dell'utile materiale di confronto per sensibilizzare i lettori su importanti temi di indiscussa attualità.

**Paolo Pizzolato**  
*Amministratore Unico  
di Veneto Agricoltura*



---

## INTRODUZIONE



Nell'ambito dell'economia europea, l'agricoltura riveste un ruolo strategico. Sin dal 1962, infatti, l'Europa ha adottato una politica comune in ambito agricolo, con finalità che nel tempo sono evolute adeguandosi alle mutate esigenze della società europea. Le risorse economiche che vengono investite in questo ambito sono rilevanti se si pensa che la spesa agricola rappresenta circa il 40% del bilancio comunitario. Proprio per rispondere ai nuovi bisogni della popolazione, la PAC si trova oggi in procinto di essere riformata.

Gli obiettivi della nuova politica agricola dovranno essere qualità e sicurezza degli alimenti e contestuale "sostenibilità" degli stessi. Tale politica deve prefiggersi, tra l'altro, di assicurare un adeguato supporto economico ai produttori agricoli che si impegnano a garantire la sicurezza e la qualità dei prodotti agroalimentari, di soddisfare la domanda interna e di promuovere l'ambiente e il benessere animale, ad esempio attraverso la conservazione della biodiversità e la tutela del paesaggio. Nell'ambito di questo contesto di riforma si inserisce anche il "Pacchetto Qualità" recentemente approvato e che modifica i regolamenti alla base della politica europea per i prodotti di qualità DOP, IGP e STG. Anche con la Strategia Europa 2020 l'Unione vuole delineare un modello di crescita intelligente, sostenibile e solidale, fissando cinque obiettivi prioritari relativi a innalzamento del tasso di occupazione, aumento degli investimenti relativi alla ricerca e allo sviluppo, contenimento dei fenomeni che impattano sui cambiamenti climatici e sul consumo di energia, aumento del livello di istruzione dei giovani e riduzione del tasso di povertà ed emarginazione. In questo scenario denso di cambiamenti, la nuova pubblicazione di Europe Direct Veneto "Agroalimentare europeo fra qualità, sicurezza e sostenibilità", si configura come un'utile iniziativa per promuovere nel lettore la conoscenza degli indirizzi politici agricoli dell'Unione Europea e per ribadire l'attenzione del legislatore verso questi temi, ripercorrendo i contenuti del "Pacchetto Qualità", della strategia Europa 2020 e delle principali norme relative alla food safety e alla food security.

**Paolo De Castro**  
*Presidente della  
Commissione Agricoltura  
e Sviluppo Rurale del Parlamento europeo*





---

**1.  
LA RIFORMA DELLA POLITICA  
COMUNITARIA SULLA QUALITÀ  
DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI:  
IL "PACCHETTO QUALITÀ"<sup>1</sup>**

***Edi Defrancesco***  
*edi.defrancesco@unipd.it*

---

## **Il complesso quadro istituzionale di riferimento**

Le politiche dell'Unione Europea sulla qualità dei prodotti agroalimentari e le regolamentazioni che ne sono conseguite, fino a quelle attualmente in vigore, sono la conseguenza di una evoluzione dell'approccio alla qualità agroalimentare che si è sviluppata nel corso di diversi decenni. Essa ha affrontato aspetti molto diversi tra di loro, quali quelli, ad esempio: i) ispirati alla definizione di norme e standard comuni che agevolano la libera circolazione dei prodotti nell'ambito del mercato comunitario e che facilitano gli scambi tra i diversi agenti della filiera; ii) che fissano livelli minimi cogenti per quanto riguarda, ad esempio, la salubrità degli alimenti; iii) che mirano alla qualificazione di prodotti aventi specifiche connotazioni qualitative – apprezzate da alcuni consumatori – e per le quali sono disponibili a pagare un premio di prezzo, se assicurate da opportuni sistemi di certificazione. Come previsto dal Trattato

Unionale, l'apparato normativo dell'Unione Europea, divenuto sempre più complesso nel corso del tempo, è prevalentemente dettato dall'esigenza di agevolare la libera circolazione delle merci nell'ambito del mercato comune. In una prima fase, si è perseguito questo obiettivo grazie alla armonizzazione della definizione degli standard merceologici dei prodotti e all'applicazione del principio – sancito dalla nota sentenza della Corte di Giustizia del 1979 sulla *Cassis de Dijon* (Corte di Giustizia, 1979) e più volte ribadito dalla Corte – che stabilisce come non possa essere impedita la commercializzazione di un prodotto in qualunque paese comunitario quando sia prodotto e venduto nel rispetto della normativa di uno Stato Membro, se non per ragioni tassativamente previste, quali la tutela della salute pubblica.

Sotto il profilo della teoria economica, il complesso delle norme che hanno via via regolato le caratteristiche qualitative dei prodotti agroalimentari trova giustificazione nella necessità di

---

<sup>1</sup> L'autrice ringrazia Alessandra Scudeller del Servizio qualificazione delle produzioni agroalimentari della Regione Veneto per i preziosi commenti su una stesura preliminare del lavoro.

La discussione sulla proposta si riferisce al testo approvato dal Parlamento europeo il 13.09.2012 e non al testo regolamentare definitivo che non è noto al momento della stesura di questo lavoro.

---

un intervento pubblico finalizzato alla rimozione delle principali cause di fallimento di mercato dovute alle asimmetrie informative di cui soffrono i consumatori (Akerlof, 1970), alla non completa concorrenzialità negli scambi entro le filiere alimentari, ai "beni pubblici" legati alla produzione alimentare e, non da ultimo, alla necessità di protezione dei diritti di proprietà intellettuale collettivi sulle indicazioni geografiche e di loro tutela in caso di usurpazione.

Relativamente al primo aspetto, non vi è dubbio che le asimmetrie informative sofferte dai consumatori nel caso dei prodotti agroalimentari sarebbero state più rilevanti, rispetto al caso di altri beni, in assenza di sistemi di assicurazione della qualità e di normative cogenti, in quanto molte delle loro caratteristiche qualitative hanno natura "fiduciale" (Nelson, 1970), cioè non sono identificabili con certezza né al momento dell'acquisto né al momento del consumo. Si pensi, ad esempio, a molti aspetti relativi alla salubrità del prodotto – alcuni dei quali possono manifestare riflessi sulla salute anche a lunga distanza rispetto al momento del consumo – a quelli connessi al processo di produzione (biologico, da lotta integrata, ecc.), o all'origine

del prodotto e/o delle materie prime che lo costituiscono. I sistemi di certificazione e *labelling* hanno dunque lo scopo di rimuovere tali asimmetrie informative, trasformando attributi "fiduciali" o "esperienza" (identificabili solo al momento del consumo ma non nella fase dell'acquisto), in attributi di qualità identificabili con certezza dal consumatore al momento dell'acquisto (attributi "ricerca") (Darby e Karni, 1973).

L'impegno comunitario per la rimozione di tali asimmetrie è stato peraltro ripetutamente sollecitato in questo nuovo millennio dalle forti preoccupazioni dei consumatori sulla salubrità degli alimenti, generate – anche a causa di una informazione non sempre corretta – da scandali alimentari e dal sospetto di trasmissibilità all'uomo di zoonosie e, più in generale, da una crescente consapevolezza dello stretto rapporto tra alimentazione e salute.

Non va poi taciuto che, nel caso delle caratteristiche dei prodotti agroalimentari che possono avere ricadute negative sulla salute dei consumatori, le politiche di normazione si giustificano anche sotto il profilo della tutela della salute dei cittadini, che ha caratteristica di "bene pubblico".

La dinamica evolutiva della normativa sulla qualità è di-

venuta via via più complessa, man mano che essa ha tentato di rimuovere le diverse cause di fallimento del mercato sopra richiamate, passando da un approccio di tipo permissivo ad uno sempre più spiccatamente regolatorio.

A questo proposito la Tabella 1 riporta una chiara esemplificazione di tale processo relativamente al caso delle Indicazioni Geografiche. La complessità della regolamentazione comunitaria è dovuta anche al fatto che molte norme e sistemi di qualità sono stati sviluppati separatamente per deter-

minate categorie di prodotti, in momenti storici diversi e con finalità differenti. Relativamente ai sistemi di attestazione della qualità, che possono essere pubblici o privati, ma sempre volontari, giova fare riferimento alla loro classificazione riportata in Tabella 2 (Commissione europea, 2010c,) che li distingue rispetto ai destinatari – consumatori finali (B2C, *Business to Consumer*, sistemi segnalati al consumatore finale tramite *labelling*) o agenti della filiera (B2B, *Business to Business*, sistemi quasi sempre non segnalati

**Tabella 1. Modalità alternative per il riconoscimento e la protezione delle Indicazioni Geografiche (IG).**

Sistema permissivo				Sistema prescrittivo		
Prevenzione e repressione dell'impiego ingannevole o scorretto				Definizione dei detentori del diritto e applicazione assicurata dallo Stato		
Applicazione principalmente in base all'iniziativa individuale						
Marchi individuali	Marchi collettivi/di certificazione	Definizione delle IG in caso di insorgenza di conflitti	Definizione delle IG tramite disposizioni regolamentari	IG registrate, con deboli requisiti sulla qualità	IG registrate, con requisiti sulla qualità generali	IG registrate, con requisiti sulla qualità specifiche ( <i>terroir</i> , tradizione, ecc.)
Libertà nell'etichettatura e nel confezionamento				Requisiti nell'etichettatura		Requisiti nel confezionamento
Tutti i beni	Vini ante Reg. (CE) 479/2008	Prodotti agroalimentari ante regolamentazione specifica DOP/IGP		Sistema di qualità comunitario prodotti agroalimentari DOP/IGP		
Decisioni in giudizio			Regole meramente amministrative		Iniziative dei produttori in relazione con le politiche pubbliche	

Fonte: Adattato da Thévenod-Mottet, 2006.

**Tabella 2. Classificazione dei regimi di attestazione di qualità**

<b>Tipo di Attestazione:</b>	Autodichiarazione	Certificazione (attestazione indipendente)	
<b>Destinatari:</b>	B2C	B2C	B2B
<b>Oggetto dei requisiti specificati:</b>	prodotti e processi	principalmente prodotti (inclusi i servizi) e processi	principalmente sistemi di gestione
<b>Tenore dei requisiti:</b>	generalmente superiori ai requisiti minimi	generalmente superiori ai requisiti minimi	requisiti minimi e requisiti superiori

Fonte: Commissione europea, 2010c.

al consumatore) - all'oggetto della attestazione - di prodotto o di processo - e al livello dell'attestazione di qualità assicurata - requisito minimo o livello qualitativo superiore.

La molteplicità dei sistemi di attestazione della qualità, la stratificazione normativa che si è creata nel tempo e, non di minore importanza, la compresenza di sistemi regolatori di tipo comunitario con altri sviluppati autonomamente dagli Stati Membri ha generato un sistema molto complesso, di difficile e costosa gestione da parte degli operatori e sul quale i consumatori hanno generalmente un limitato livello di informazione.

La confusione del consumatore medio rispetto alle diverse connotazioni della "qualità" è inoltre accentuata dalla compresenza sul mercato di marchi e *labelling* di tipo pubblico con altri di impresa, il cui significato e valore di "qualità superiore" è spesso poco chiaro.

Anche il contesto internazionale, infine, contribuisce a complicare ulteriormente il quadro. Basti citare, al riguardo: i) le frequenti controversie internazionali generate dall'innalzamento degli standard comunitari di salubrità degli alimenti, visti come barriere non tariffarie dai paesi esportatori.

Si pensi ad esempio alle questioni sollevate in merito all'approccio unionale sull'applicazione del "principio di precauzione" nel caso degli alimenti ottenuti con materie prime geneticamente modificate o alla questione dei prodotti vegetali irradiati; ii) le difficoltà nel negoziato WTO relativamente ai capitoli Agricoltura, TRIPS (*trade related intellectual property rights*) ed SPS (*sanitary and phytosanitary measures*).

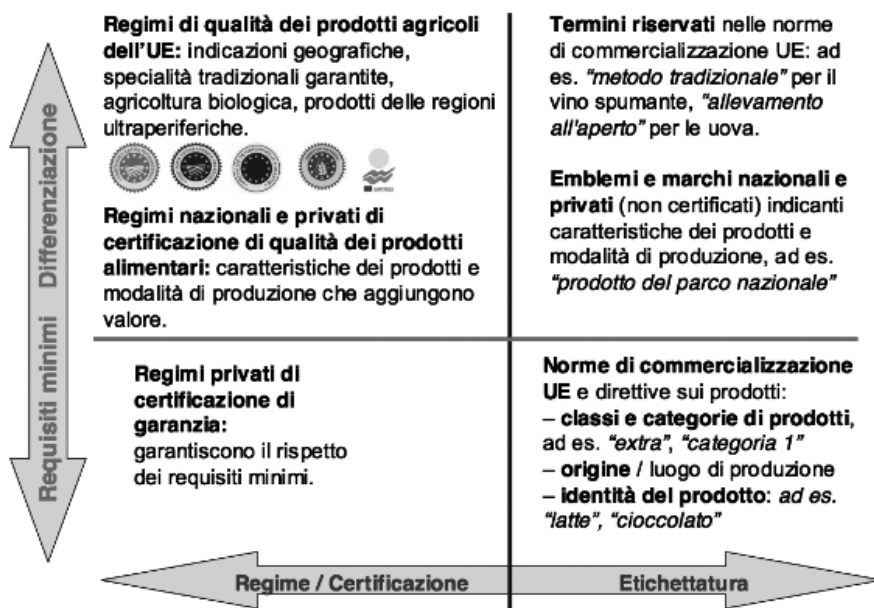
L'Unione Europea ha intrapreso in questi ultimi anni un difficile percorso di armonizzazione delle normative sulla qualità alimentare, per quanto possibile, di loro

semplificazione per gli operatori e di miglioramento del livello di conoscenza da parte dei consumatori e di efficacia comunicativa nei loro riguardi.

Nel seguito di questo contributo verrà illustrato sinteticamente il quadro in cui si stanno muovendo attualmente il Parlamento europeo e la Commissione, esaminando le proposte formulate da quest'ultima a fine 2010 e le risoluzioni assunte dal Parlamento europeo il 13 settembre 2012 nel corso dell'iter legislativo che, come noto, segue la procedura di co-decisione.

## La proposta di riforma della politica comunitaria sulla qualità dei prodotti agroalimentari

Il riesame organico delle politiche dell'Unione Europea sulla qualità dei prodotti agricoli ha preso avvio con la presentazione da parte della DG Agricoltura della Commissione di un "libro verde" nel 2008 (Commissione europea, 2008), cui è seguita una ampia consultazione degli *stakeholder*, ed una Comunicazione più organica nell'anno successivo (Commissione Europea, 2009). In quest'ultima viene de-



Fonte: Commissione europea, 2009.

**Figura 1. Regimi di certificazione di qualità e di garanzia e norme di commercializzazione**

---

scritto il quadro generale sui sistemi di assicurazione della qualità alimentare e sulle norme di etichettatura in ambito comunitario, schematizzato in Figura 1. Nella prima colonna, il quadro opera una prima importante distinzione tra i regimi finalizzati ad assicurare requisiti minimi di qualità ed i sistemi di qualità orientati ad assicurare livelli di qualità superiore potenzialmente in grado di assicurare un maggior valore aggiunto agli operatori, grazie alla disponibilità a pagare espressa dai consumatori. Tali regimi sono di carattere volontario, divenendo obbligatori solo per quanti vi aderiscono.

Nell'ambito dei sistemi di qualità superiori la regolamentazione vigente prevede, come noto, tre livelli, due dei quali pubblici ed uno privato: i) i sistemi comunitari - DOP, IGP, STG, biologico e prodotti delle regioni ultraperiferiche; ii) sistemi nazionali o regionali, quali, ad esempio, "Qualità verificata" per il Veneto e iii) sistemi sviluppati da privati.

La seconda colonna comprende, invece, le norme definitorie dei prodotti e di loro etichettatura, distinguendole tra quelle cogenti per la commercializzazione e quelle relative all'uso, volontario, di termini riservati o di marchi nazionali di qualità non certificati.

La proposta di riforma pre-

sentata dalla Commissione nel dicembre 2010 si colloca in questa cornice con tre obiettivi strategici esplicitamente dichiarati (Commissione europea, 2010a):

- migliorare la comunicazione tra produttori, acquirenti e consumatori sulle qualità dei prodotti agricoli,
- rendere più coerenti gli strumenti della politica di qualità dei prodotti agricoli dell'Unione Europea e
- ridurre la complessità allo scopo di agevolare per agricoltori, produttori e consumatori la comprensione e l'uso dei vari regimi e delle diciture riportate in etichetta.

Essa si concretizza:

- in due proposte di regolamento – la prima sui regimi volontari di qualità dei prodotti agroalimentari, discussa in dettaglio nel seguito (Commissione europea, 2010a) e la seconda relativa alle norme di commercializzazione, che riordina la normativa esistente e dà facoltà alla Commissione di deliberare, con atti delegati, nuove norme (Commissione europea, 2010b);

- in due comunicazioni, la prima delle quali propone linee guida di *best practice* per i regimi facoltativi di certificazione nazionali e regionali dei prodotti agroalimentari, proliferati sensibilmente negli ultimi anni (circa 440 nel 2010 in UE) (Commissione europea, 2010c).

---

Pur non avendo carattere cogente, si tratta di un documento che fornisce un importante quadro di riferimento per lo sviluppo di sistemi volontari di qualità e per quanto non vincolante, costituisce un inquadramento coerente con la normativa comunitaria.

La seconda Comunicazione formula raccomandazioni in materia di etichettatura dei prodotti che utilizzano ingredienti DOP o IGP alla luce dell'interpretazione, non giuridicamente rilevante, della normativa comunitaria sulle indicazioni geografiche e l'etichettatura dei prodotti agroalimentari (Commissione europea, 2010d). In particolare, essa ribadisce come l'indicazione della presenza di un ingrediente a indicazione DOP o IGP in un prodotto trasformato possa essere segnalata sulla confezione, purché con modalità che non ingenerino nei consumatori l'impressione che sia il prodotto finale a beneficiare della indicazione protetta, non siano presenti altri "ingredienti comparabili" a quello della denominazione e esso sia impiegato in quantità sufficiente da caratterizzare il prodotto. La proposta di regolamento

sui regimi volontari di qualità applicabili a prodotti agricoli ed alimentari, inclusi i prodotti ittici<sup>2</sup>, licenziato in prima lettura dal Parlamento europeo il 13 settembre scorso (Parlamento europeo, 2012), apporta alcune modifiche ed introduce innovazioni di rilievo rispetto alla proposta formulata dalla Commissione. Nel seguito ci si soffermerà sulla discussione dei più rilevanti elementi innovativi di questo testo rispetto ai Regg. CE 509 e 510 del 2006 (Consiglio dell'Unione Europea 2006a e 2006b).

*1) Le finalità dei sistemi di qualità europei.*

Coerentemente con gli orientamenti manifestati dalla Commissione nella lunga fase preparatoria della riforma, l'articolo 1 enuncia con chiarezza l'obiettivo economico dei sistemi di qualità a dimensione europea, che sono finalizzati a potenziare le capacità di produrre valore aggiunto dei prodotti agricoli ed alimentari aventi caratteristiche di qualità superiori, mediante:

- la creazione di condizioni di concorrenza leale tra gli agenti delle filiere interessati,

---

<sup>2</sup> Sono esclusi dal campo di applicazione del regolamento i vini, le bevande spiritose ed i vini aromatizzati, per i quali vigono regolamentazioni specifiche.



- la fornitura ai consumatori di informazioni chiare ed attendibili sulle caratteristiche intrinseche o conseguenti ai processi di produzione dei prodotti,
- il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale e dell'integrità del mercato interno. Questa finalità economica è ulteriormente ribadita nel caso dei prodotti a indicazione geografica DOP o IGP il cui regime di tutela non è più giustificato solo dall'esigenza di protezione dei diritti di proprietà intellettuale, ma anche dalla opportunità di garantire ai produttori una "giusta remunerazione per la qualità" (articolo 4), aspetto che è ripreso distintamente anche per tutti gli altri sistemi di qualità. Alla luce di quanto esposto in precedenza, dunque, l'obiettivo ambizioso del regolamento è quello di rimuovere gran parte delle condizioni che possono provocare fallimenti di mercato per molte produzioni comunitarie di qualità superiore, non ultima, in ordine di importanza, una corretta ed adeguata informazione dei consumatori.

## II) I nuovi sistemi di qualità europei.

La proposta integra in un unico regolamento non solo produzioni legate al territorio e a metodi tradizionali di produzione, alle quali sono associati anche *intellectual*

*property rights* (DOP, IGP) e Specialità Tradizionali Garantite (STG), ma estende il campo di applicazione dei sistemi europei di qualità anche ad altre tipologie di prodotti con caratteristiche a potenziale valore aggiunto. Introduce, infatti, nuovi sistemi per i quali sono configurabili altre specifiche "*indicazioni facoltative di qualità*" di tipo orizzontale, che possano includere cioè anche gruppi di prodotti accomunati da una caratteristica valorizzabile sul mercato (Titolo IV).

La previsione di sistemi a dimensione europea, con cui possono coesistere eventuali sistemi nazionali non confliggenti, è motivata dalla esigenza di agevolare la comunicazione dei produttori nell'ambito del mercato interno.

Tali sistemi comunitari devono soddisfare dei criteri ben definiti (articolo 27):

- riferirsi a una o più caratteristiche o più categorie di prodotti o una modalità di produzione o di trasformazione applicabili in zone specifiche;
  - l'uso dell'indicazione volontaria deve conferire valore al prodotto rispetto a prodotti di tipo simile;
  - l'indicazione presenta una dimensione europea.
- È interessante ribadire la necessità che anche questi sistemi di qualità siano area-specifici, anche se il legame

---

con il territorio non richiede come elemento essenziale la tradizione storica propria del *terroir* (tradizione del luogo di produzione e del "saper fare") richiesta nel caso di DOP ed IGP. Tuttavia il riferimento territoriale deve essere orizzontale, cioè riferirsi ad una data specificità ambientale, (montagna, parco, ecc.) senza riferirsi ad un'area geograficamente definita (per esempio, montagna italiana).

Anche in questo caso, inoltre, si osserva la preoccupazione del legislatore di prevedere esclusivamente sistemi di qualità efficaci in termini di produzione di valore, ma che non creino disparità tra i produttori, alterando la concorrenza. Dato che la capacità di creazione di valore aggiunto dipende dalla disponibilità a pagare dei consumatori, il regolamento ribadisce, ovviamente, che non sono inseribili in questi sistemi attributi qualitativi che riguardano norme cogenti, in quanto sarebbero fornite informazioni fuorvianti per i consumatori, che potrebbero indurli a ritenere inadeguati tutti gli altri prodotti simili.

Rispetto a questi nuovi sistemi di qualità il regolamento delega alla Commissione la facoltà di adottare atti applicativi che assicurino una flessibilità adeguata al sistema, alla luce dell'evoluzione delle conoscen-

ze scientifiche, delle condizioni di mercato e delle normative sulla commercializzazione.

Nell'ambito di tali sistemi, il regolamento prevede fin da ora l'introduzione dell'indicazione "*prodotto di montagna*" per quei prodotti le cui materie prime – inclusi gli alimenti per gli animali – provengano da zone di montagna e vi sia realizzato l'intero processo di trasformazione. Il nome "prodotto di montagna" è peraltro soggetto allo stesso livello di protezione da usi impropri sul territorio dell'Unione che caratterizza gli altri sistemi di qualità superiore europei. Si tratta, in realtà, di un sistema largamente atteso dagli operatori agricoli ed alimentari delle zone di montagna e che apre delle prospettive di valorizzazione fino ad oggi ostacolate dalla illegittimità di molti "marchi montagna" introdotti da taluni Stati Membri e san-cita da sentenze della Corte di Giustizia. Giova ricordare che la definizione di "montagna" adottata dal regolamento è piuttosto ampia in quanto – richiamandosi alla definizione data nel Regolamento 1257/1999 – si riferisce a zone con difficili condizioni climatiche dovute all'altitudine, a zone di altitudine inferiore ma con forti declivi che rendono difficile la meccanizzazione o richiedono materiali specifici one-

---

rosi o zone caratterizzate da combinazioni sinergiche tra questi due aspetti.

La proposta di introduzione dell'indicazione riservata "prodotto dell'agricoltura delle isole" apre inoltre nuove prospettive anche per i prodotti agricoli e alimentari integralmente ottenuti su isole.

Tuttavia l'articolo 29ter delega la Commissione a subordinare l'introduzione di questo sistema comunitario ad uno studio da realizzarsi entro 12 mesi dall'entrata in vigore del regolamento stesso. Il monitoraggio di questi sistemi di qualità, mediante analisi di rischio, è delegato agli stati membri.

### III) *La revisione della regolamentazione su DOP ed IGP.*

In generale, il regolamento armonizza e semplifica alcune procedure relative ai due sistemi attuali DOP ed IGP e introduce alcuni elementi di innovazione particolarmente rilevanti.

- **Requisiti.** I requisiti per fregiarsi di tali denominazioni rimangono sostanzialmente invariati rispetto alla attuale regolamentazione,

salvo che una IGP potrà riferirsi ad un intero paese, cosa che attualmente riveste carattere di eccezionalità. Vengono inoltre meglio precisati i requisiti di origine per quanto riguarda le materie prime di origine animale - latte, animali vivi e carni - mentre per quanto attiene ai requisiti sull'origine dei mangimi e/o del luogo di macellazione viene demandata alla Commissione la facoltà di emanare atti delegati relativi a restrizioni o deroghe per specifiche denominazioni di origine.

- **Semplificazione e trasparenza.** Viene armonizzata, chiarita e semplificata la procedura di domanda di registrazione di DOP ed IGP, ponendo dei limiti temporali più stretti sia alle diverse fasi dell'iter che a quello relativo ed eventuali opposizioni. Analogamente, viene meglio regolamentato il processo di modifica di un disciplinare di produzione, che segue una procedura analoga a quella di una nuova registrazione nel caso di modifiche rilevanti, mentre si avvale di un iter semplificato nel caso di modifiche "minori" (articolo 50<sup>3</sup>).

---

<sup>3</sup> Per le DOP e IGP si considerano rilevanti modifiche relative a: i) caratteristiche essenziali del prodotto; ii) alterazioni del legame qualità (reputazione)-territorio; iii) modifiche totali o parziali del nome; iv) la delimitazione della zona geografica; v) restrizioni ulteriori della commercializzazione del prodotto o delle materie prime. Per le STG sono considerate rilevanti modifiche su: i) caratteristiche essenziali del prodotto; ii) metodo di produzione; iii) nome, anche parziale.

---

Al fine di semplificazione e maggiore trasparenza dei contenuti dei disciplinari di produzione è dato mandato alla Commissione di fissare norme che, da un lato, ne definiscano l'aspetto formale e, dall'altro, limitino a quelle necessarie le informazioni in esso contenute. Alla stessa esigenza di trasparenza e di chiara informazione ai consumatori si ispirano inoltre gli articoli che impongono l'accessibilità al pubblico del registro delle denominazioni protette, anche di un paese terzo (riconosciute purché già protette nel paese di origine) e degli accordi internazionali sul riconoscimento delle IG di cui l'Unione è parte contraente.

- Obbligo dell'uso del simbolo e compatibilità con altri marchi. Al fine di massimizzare l'efficacia informativa dei sistemi di qualità nei riguardi dei consumatori viene introdotto l'uso obbligatorio del corrispondente simbolo, oggi facoltativo, nello stesso campo visivo del nome della denominazione. Allo stesso scopo, il regolamento prevede la facoltà di utilizzare in etichetta riproduzioni della zona di origine del prodotto. Questa facoltà è inoltre estesa a riferimenti testuali, simbolici e grafici dello Stato Membro o della regione in cui si ottiene il prodotto, "sdoganando", nei fatti, per questi prodotti, il ri-

corso al "made in Italy".

Chiarendo un punto controverso, che ha creato non pochi problemi applicativi, il regolamento prevede infine che sia possibile utilizzare i marchi collettivi geografici ammessi dall'articolo 15 della Direttiva CE 95/2008 (Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea, 2008) anche per DOP ed IGP, purché nel rispetto della Direttiva 13 del 2000 (Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea, 2000). Pur riconoscendo il positivo contributo del regolamento nel fare chiarezza su questo aspetto, tuttavia, la decisione assunta può aprire la strada ad un uso "ridondante" di segni di qualità per uno stesso prodotto e questo potrebbe provocare l'effetto indesiderato di aumentare la confusione dei consumatori e ridurre l'efficacia delle *label* collettive come strumento di comunicazione e valorizzazione. D'altro canto, va visto con favore che è stata chiarita la possibilità per i produttori aderenti ad un Consorzio di utilizzare anche il marchio di quest'ultimo.

- Cancellazione di una DOP o IGP. Le norme che prevedono la cancellazione da parte della Commissione di una denominazione registrata sono estese a DOP, IGP (e STG) dormienti, ovvero mai utilizzate a fini commerciali, per almeno

---

sette anni. Questa innovazione va interpretata nella "nuova prospettiva" dell'Unione che vede questi sistemi come strumenti di valorizzazione economica di talune produzioni di qualità e non solo come strumento di tutela di diritti di proprietà intellettuale.

- "Gruppi" titolati a presentare una proposta di riconoscimento e loro funzioni. Pur mantenendo l'impianto previsto dalla regolamentazione vigente, l'articolo 46 del regolamento approvato dal Parlamento europeo esplicita le condizioni necessarie per cui una singola persona fisica o giuridica può essere equiparata ad un "gruppo di produttori e/o trasformatori" (di qualsiasi forma giuridica): quando la persona individuale è il solo produttore che desidera presentare la domanda e, per DOP e IGP, la zona geografica delimitata possiede caratteristiche sostanzialmente differenti da quelle limitrofe o lo siano le caratteristiche del prodotto ottenuto in quella data zona geografica.

Sono inoltre ampliate le competenze del "gruppo" alle attività di tutela, protezione e valorizzazione del prodotto registrato, nonché alle attività di informazione e promozione del prodotto ed a quelle finalizzate a garantire la conformità dei prodotti al disciplinare ed alla consulenza, anche eco-

nomiche, ai produttori.

Si è invece largamente dibattuto anche sulla controversa questione se potesse essere data facoltà al "gruppo" di effettuare la programmazione ed il controllo dell'offerta complessiva, allo scopo di migliorare l'economicità del prodotto stesso. Questa facoltà è stata, infine, esclusa dagli ambiti di azione del gruppo, per le sue criticità rispetto alle norme sulla concorrenza.

Recentemente, la possibilità del controllo dell'offerta è stata assicurata, come misura temporanea, ai "gruppi" che gestiscono prodotti lattiero-caseari DOP o IGP, dal Reg. CE 261/2012, noto anche come "Pacchetto Latte" (Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea, 2012). Questa eccezione transitoria è motivata in virtù delle recenti crisi che hanno colpito il settore e del possibile impatto negativo sul mercato dei prodotti lattiero-caseari della prossima abolizione del sistema delle quote latte.

- Relazioni tra marchi, denominazioni di origine e indicazioni geografiche. Sono meglio chiarite le complesse questioni giuridiche relative agli eventuali conflitti tra un marchio ed una DOP od IGP e quelle che si riferiscono ai nomi generici, anche alla luce del recente regolamento sul marchio comunitario (Consiglio dell'Unione

---

Europea, 2009) e nella prospettiva di una protezione internazionale delle denominazioni comunitarie nell'ambito di accordi multilaterali o bilaterali.

- Il regolamento chiarisce meglio anche la questione del possibile conflitto di omonimia tra il nome di una denominazione e quello di varietà animali o vegetali.

Al riguardo, il comma 2 dell'articolo 6 riconferma il principio secondo cui non possa essere registrato come nome di una DOP o una IGP, o una sua parte, il nome di una varietà vegetale o di una razza animale. Tuttavia l'articolo 39 precisa che nomi di razze o di varietà possono essere parte di denominazioni di DOP, IGP, STG o di altre "indicazioni facoltative di qualità" descritte nel titolo IV, purché siano verificate determinate condizioni, peraltro già consolidate nella prassi corrente: i) il prodotto comprenda o sia derivato della varietà o della razza; ii) i consumatori non siano tratti in errore; iii) l'uso del nome sia nel rispetto della concorrenza leale; iv) nel caso di DOP e IGP, la commercializzazione del prodotto avvenga fuori della zona di origine richiamando il nome della razza o della varietà anteriormente alla presentazione della domanda di riconoscimento. Come si osserva, dunque, questa possibilità è consen-

tita nel caso in cui non vi sia il rischio di trarre in inganno i consumatori e nel rispetto di prassi già consolidate.

- Ampliamento dei prodotti. La lista delle categorie di prodotti ammissibili al sistema delle DOP e IGP è ulteriormente ampliata. In particolare, viene inclusa una più vasta gamma di prodotti agricoli a destinazione non alimentare.

- Prodotti ottenuti con ingredienti DOP ed IGP. Tra gli emendamenti alla proposta della Commissione approvati nel testo licenziato dal Parlamento europeo il 13 settembre 2012, vi è la introduzione della norma regolamentare che estende la protezione comunitaria delle DOP e delle IGP anche al caso in cui esse siano ingredienti di un prodotto trasformato, ai sensi dell'articolo 13.

Tale protezione è peraltro coerente con il contenuto della comunicazione 341/3 (Commissione Europea, 2010d).

#### IV) *La revisione della regolamentazione delle STG.*

Il Titolo III del regolamento incorpora e modifica le norme contenute nel precedente Regolamento CE 509/2006 sulle Specialità Tradizionali garantite (STG). Come noto, il mantenimento di questo sistema di qualità è stato oggetto di lunga discussione tra Commissio-

---

ne e *stakeholder* nella fase precedente la presentazione della proposta di regolamento, dato che la Commissione aveva posto in dubbio la reale efficacia del sistema in termini di creazione di valore aggiunto per i prodotti agricoli. Basti pensare che a fine ottobre 2012 risultavano presentate o registrate complessivamente solo 59 STG rispetto a 684 DOP e 670 IGP (consultazione del database DOOR del 22 ottobre 2012).

Le molteplici istanze per il suo mantenimento hanno indotto la Commissione a mantenere il sistema anche per le produzioni agricole e ad apportare delle modifiche finalizzate a rafforzarne le potenzialità economiche.

Il tentativo di sviluppare un sistema in grado di creare valore aggiunto è ribadito innanzitutto nel nuovo articolo 1, che richiama come il regime sia "istituito per salvaguardare metodi di produzione e ricette tradizionali aiutando i produttori tradizionali a commercializzare i propri prodotti e a comunicare ai consumatori le proprietà che conferiscono alle ricette e ai prodotti tradizionali valore aggiunto".

Per raggiungere questo obiettivo il regolamento ha introdotto due importanti novità: l'obbligo dell'uso del marchio comunitario nello stesso campo visivo del nome, in analogia con quan-

to previsto dagli altri sistemi europei di qualità, e l'obbligo di riserva del nome. Come noto, il precedente regolamento consentiva ai proponenti di chiedere la registrazione di una STG senza che il nome fosse riservato alla STG stessa. L'opzione di non riserva del nome, da un lato, limitava i rischi di opposizione – che si sono rivelati peraltro concretamente forti – da parte di quanti già lo usavano per prodotti fuori del sistema di qualità, ma, dall'altro, rendevano meno incisivo il valore comunicativo della STG come prodotto tradizionale. Il vincolo della riserva del nome dovrebbe dunque concorrere a rafforzare il sistema e ad esplicitarne le potenzialità reddituali.

Naturalmente questo pone la questione delle precedenti STG registrate senza riserva del nome, quali le due sole italiane attualmente registrate: "pizza napoletana" e "mozzarella". Al riguardo, il regolamento chiarisce che esse sono riconosciute ai sensi del nuovo regolamento fino ad un termine determinato (non ancora stabilito) dopo del quale esse decadono, a meno che i gruppi che ne sono responsabili non presentino una istanza semplificata di registrazione con riserva del nome, integrando eventualmente quest'ultimo con un termine che ne identifica il

---

carattere tradizionale o la specificità, quando il nome sia già usato da prodotti non tradizionali o comparabili.

Al fine di amplificare il potenziale di valorizzazione delle STG registrate, vengono inoltre posti vincoli più restrittivi sulla definizione di prodotto tradizionale. Viene richiesto, infatti, che la "tradizionalità" della produzione sia documentabile da almeno 30 anni e non più da 25 anni come nel precedente regolamento. In questa direzione va anche il riordino delle tipologie di prodotti che possono richiedere una STG.

Dato che le STG non hanno alcun legame con un territorio specifico, ma si richiamano solo a metodi di produzione o preparazione tradizionali, si può verificare il caso di STG proposte da uno stato membro siano rivendicate anche da altri. Questo problema è stato risolto dal nuovo regolamento prevedendo, in questi casi, l'esplicitazione dei paesi in cui è diffusa la produzione di una stessa STG ("fatto secondo le tradizioni di...").

### **Il termine riservato volontario "agricoltura locale e vendita diretta"**

Nella fase preliminare alla presentazione della proposta di regolamento, la Commissione aveva ipotizzato di inserire tra i termini riservati facoltativi anche quello relativo alla vendita locale di

prodotti agricoli. Nonostante questa intenzione sia stata abbandonata in sede di proposta formale del regolamento, il Parlamento europeo ha introdotto uno specifico articolo (51 bis) sulla "*agricoltura locale e la vendita diretta*" che invita la Commissione a presentare, entro 12 mesi, una relazione.

Essa è seguita da eventuali proposte legislative, qualora la prima evidenziasse che un simile sistema di etichettatura sia in grado di conferire valore a prodotti collocati sul mercato tramite la cosiddetta "filiera corta", anche alla luce delle più ridotte emissioni di gas serra conseguenti ad una distribuzione su scala locale. Tuttavia, in questo caso, non si tratterebbe propriamente di un sistema di qualità quanto di un'indicazione che informa i consumatori sulla provenienza "locale" del prodotto commercializzato.

### **Considerazioni conclusive**

Non vi è dubbio che i sistemi di qualità certificati e gli strumenti di *labelling* collettivi che li segnalano ai consumatori siano importanti strumenti di informazione e di riduzione dei fallimenti di mercato dovuti ad asimmetrie informative.

Tuttavia la loro efficacia è subordinata alla conoscenza del loro significato da parte dei consumatori.

Diverse indagini effettuate,



---

anche dall'Unione Europea, segnalano un basso livello di conoscenza di questi strumenti da parte dell'opinione pubblica.

Molta strada rimane, dunque, ancora da fare in termini di informazione ed educazione dei consumatori su questi sistemi. La grande proliferazione di questi sistemi ai diversi livelli, comunitario, nazionale e regionale, che si è osservata in questi ultimi anni, potrebbe rischiare di ingenerare confusione nei consumatori e, nel lungo periodo, fenomeni di disaffezione, che andrebbero evitati con un loro impiego parsimonioso. D'altro canto, l'ampliamento dei sistemi di qualità previsti dal regolamento ai cosiddetti "prodotti di area" apre nuove positive opportunità di valorizzazione delle produzioni agroalimentari. Pur in presenza di una dispo-

nibilità a pagare un premio di prezzo da parte dei consumatori per gli attributi di qualità certificati e segnalati con marchi collettivi, occorre considerare che l'introduzione e la gestione di tali sistemi generano costi organizzativi e finanziari per i produttori che vanno attentamente valutati. Il richiamo costante del regolamento alla necessità di verificare che questi sistemi producano effettivamente valore aggiunto sono ampiamente condivisibili e vanno nella direzione di stimolare a considerare con attenzione costi e benefici prima dell'adesione ad un sistema da parte degli operatori o ai fini della permanenza entro un sistema dopo l'adesione (sostenibilità economica). Nella stessa direzione si colloca l'orientamento comunitario di cancellare DOP o IGP "dormienti" dopo sette anni.

---

## Riferimenti bibliografici

- Akerlof G.A., (1970), *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3, pp. 488-500.
- Commissione europea, (2008), *Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità*, COM(2008) 641 definitivo, Bruxelles.
- Commissione europea, (2009), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sulla politica di qualità dei prodotti agricoli*, COM(2009) 234 definitivo, Bruxelles.
- Commissione europea, (2010a), *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli*, COM(2010) 733 definitivo, Bruxelles.
- Commissione europea, (2010b), *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio in ordine alle norme di commercializzazione*, COM(2010) 738 definitivo, Bruxelles.
- Commissione europea, (2010c), *Comunicazione della Commissione: Orientamenti UE sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari*, COM(2010) C 341/04, Bruxelles.
- Commissione europea, (2010d), *Comunicazione della Commissione: Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP)*, COM 2010/C 341/03, Bruxelles.
- Consiglio dell'Unione Europea, (1999), *Regolamento (CE) N. 1257/1999 del 17 maggio 1999 sullo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo di orientamento e garanzia (FEA-OG)*, Bruxelles.
- Consiglio dell'Unione Europea, (2006a), *Regolamento (CE) N. 509/2006 del 20 marzo 2006 relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari*, Bruxelles.
- Consiglio dell'Unione Europea, (2006b), *Regolamento (CE) N. 510/2006 del 20 marzo 2006 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari*, Bruxelles.
- Consiglio dell'Unione Europea, (2009), *Regolamento (CE) n. 207/2009 del Consiglio del 26 febbraio 2009 sul marchio comunitario*, Bruxelles.
- Corte di Giustizia, (1979), *Sentenza della Corte del 20 febbraio 1979, Causa 120/78, Rewe-Zentral AG contro desmonopolverwaltung für Brantwein, Domanda di pronuncia pregiudiziale: Hessisches Finanzgericht – Germania, Misure d'effetto equivalente alle*

- 
- restrizioni quantitative*, Lussemburgo.
- Darby M. e Karni E., (1973), Free competition and the optimal amount of fraud, *Journal of Law and Economics* 16 (1), pp. 67-88.
  - Nelson P., (1970), Information and Consumer Behavior, *Journal of Political Economy* 78 (2), pp. 311-329.
  - Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea, (2000), *Direttiva 2000/13/CE del 20 marzo 2000 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità*, Bruxelles.
  - Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea, (2008), *Direttiva 2008/95/CE del 22 ottobre 2008 sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri in materia di marchi d'impresa*, Bruxelles.
  - Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea, (2012), *Regolamento (UE) n. 261/2012 del 14 marzo 2012 che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 per quanto riguarda i rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari*, Bruxelles.
  - Parlamento europeo, (2012), *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 13 settembre 2012 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli (COM(2010)0733 - C7-0423/2010 - 2010/0353 (COD))*, Procedura legislativa ordinaria: prima lettura P7\_TA-PROV (2012)0344.
  - Thévenod-Mottet E. (2006), *GI legal and institutional issues*, WP1 Report, EU Funded project "Strengthening International Research on Geographical Indications: from research foundation to consistent policy (SINERGI)", FP6-2003-SSP-3 - 006522.



---

## **2. EUROPA 2020: SOSTENIBILITÀ NELL'AGROALIMENTARE**

**Vasco Boatto**  
*vascoboatto@unipd.it*

---

## Introduzione

L'approccio ottimistico allo sviluppo del settore agricolo e del comparto alimentare fondato sulle "virtù" del mercato concorrenziale, che ha prevalso negli ultimi decenni, non ha dato i risultati attesi.

Le aspettative della riforma dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), dopo gli accordi di Marrakech del 1994, sono state in larga misura disattese. Esse prevedevano di raggiungere alcuni obiettivi tra cui: una maggiore disponibilità di alimenti, prezzi più contenuti dei prodotti così da renderli più accessibili alle popolazioni più povere del mondo, condizioni più favorevoli per la crescita della produttività dei Paesi meno sviluppati, in modo da ridurre la loro dipendenza dal mercato internazionale e dalle politiche degli aiuti alimentari, ed infine maggiori esportazioni e più in generale una maggiore e più equa distribuzione del cibo nei diversi Paesi.

A questo orientamento si era piegata anche l'UE che sottoscrisse gli accordi e si assunse l'impegno nel corso degli anni seguenti di avviare delle riforme verso una crescente liberalizzazione dei mercati, obiettivo raggiunto per quasi tutte le produzioni agroalimentari (De Castro, 2010).

Queste riforme sono risultate molto impegnative sul

piano organizzativo in generale e nei confronti dell'operatività delle imprese. Esse hanno dovuto affrontare un profondo mutamento di indirizzo gestionale per passare da un sistema di sostegno dei prezzi ad un intervento basato sull'aiuto diretto al reddito, dapprima legato alla produzione e successivamente con modalità di incentivazione non collegate alla produzione fisica, fino ad arrivare con l'ultima riforma del periodo 2007-2013 ad un sistema di pagamenti diretto i cui valori possono essere trasferiti come fossero parte integrante del valore del fondo. Esse hanno anche comportato un diverso obiettivo di intervento della politica economica a favore del settore, meno focalizzato sugli interessi produttivistici, e più orientato a coniugare le esigenze di sviluppo duraturo nel tempo.

Hanno trovato così riconoscimento il ruolo multi funzionale dell'agricoltura inteso come fornitrice, accanto ai beni alimentari, di servizi come quelli legati alla salvaguarda e tutela del territorio, intesi nella loro accezione più vasta: dal mantenimento delle risorse naturali riproducibili (acqua, aria, suolo, ecc), alla conservazione degli elementi ambientali di pregio, delle varie aree in termini di biodiversità, paesaggio, ecc, alla relazione con le altre at-

---

tività che si esplicavano accanto all'agricoltura delle diverse aree.

Diversi fattori hanno condizionato i risultati attesi della politica della globalizzazione, tra cui:

a) forte crescita dell'economia mondiale che ha coinvolto paesi come il Brasile, la Cina, l'India e in generale i Paesi del Sud-Est asiatico e che ha portato l'aumento dei consumi ben al di sopra dei *trend* dei periodi precedenti, spinti soprattutto dall'aumento del reddito;

b) aumento dei prezzi dell'energia e dei mezzi di produzione che ha avuto come effetto un aumento generalizzato dei costi di produzione del cibo e del suo trasporto e in definitiva dei prezzi degli alimenti per i consumatori finali;

c) shock climatici, quale effetto del cambiamento del clima che sono risultati particolarmente accentuati nel corso dell'ultimo decennio;

d) aumento della volatilità dei prezzi accresciuta dalla speculazione finanziaria;

e) aumento della consapevolezza dei cittadini-consumatori sulla qualità dei cibi, non solo in termini igienico-sanitari, ma più in generale all'uso delle risorse utilizzate per la loro produzione e al rispetto dell'ambiente.

Questi risultati non solo non sono stati raggiunti ma secondo recenti stime della F.A.O. prevedono nel corso

delle prossime quattro decadi la produzione del cibo necessario a soddisfare le esigenze alimentari del pianeta: tale produzione dovrà aumentare del 70% (FAO, 1989).

Alla vigilia di una importante decisione comunitaria in tema di politica agricola e di sviluppo rurale, l'UE si ritrova a doversi confrontare con il problema della sicurezza alimentare, dell'accesso al cibo a prezzi ragionevoli, temi che furono alla base del Trattato di Roma del 1957, a cui nel frattempo si sono aggiunte altrettanto rilevanti questioni relative alla qualità del cibo, alla gestione dello spazio rurale, all'uso delle risorse quali l'acqua, l'aria e l'ambiente.

Un variegato insieme di problemi che chiamano in causa il ruolo che si vuole affidare all'agricoltura nei prossimi anni.

L'Unione Europea si è interrogata a lungo su questi aspetti e le soluzioni prospettate differiscono tra le diverse realtà economiche, ma presentano in genere un comune denominatore che le ricomprende, ossia l'esigenza di seguire uno sviluppo sostenibile sia in termini economici che ambientali e al tempo stesso aperto al mercato. Questo obiettivo non riguarda solo l'agricoltura, ma interessa più in generale il modello di sviluppo dell'intera economia.

---

In particolare le linee strategiche di sviluppo sono state definite in un documento approvato dalla Commissione, noto come Agenda 2020, ed hanno come obiettivi:

- **crescita intelligente**, che sviluppi cioè un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, tesa a potenziare le dimensioni della creatività e della reinterpretazione dei significati, che va costruita, per esempio, a partire da una reinterpretazione della tradizione (es. artigianato), dando voce alle diverse forme di "innovazione creativa" diffuse sul territorio che non hanno trovato ancora occasioni per potersi esprimere compiutamente ed essere adeguatamente valorizzate;

- **sostenibilità della crescita**, nelle sue diverse accezioni di sostenibilità ambientale, ma anche economica (*green economy*), sociale e politica, che significa essenzialmente superare un approccio settoriale e abbracciare un approccio integrato alle politiche di sviluppo a partire dai bisogni espressi dal territorio;

- **crescita inclusiva**, attenta alla qualità sociale dello sviluppo e alla capacità di riprodurre le relazioni sociali, le risorse di fiducia e di capitale sociale che costituiscono il collante che tie-

ne insieme una comunità, coniugate con un alto tasso di occupazione.

All'interno di queste priorità, l'UE ha individuato, inoltre, cinque obiettivi principali:

- il 75% delle persone in età attiva deve avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo;

- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia (ridurre i gas ad effetto serra del 20%; ridurre i consumi energetici del 20% attraverso un aumento dell'efficienza energetica; soddisfare il 20% del totale del fabbisogno energetico mediante l'utilizzo delle energie rinnovabili) devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono);

- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato;

- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

Per i diversi Stati Membri, la crescita economica nei prossimi anni deve cercare ancor più del passato di favorire la convergenza tra aree a diverso livello di sviluppo, sia all'interno dei singoli Paesi, sia tra i diversi Stati. In questo quadro la politica europea di coesione che ha permesso nel corso di questi anni di raggiungere alcu-



---

ni risultati significativi avvicinando le distanze tra zone meno sviluppate e il resto dell'Europa dovrà avere un ruolo ancor più rilevante. In questo senso si dovrà puntare ad obiettivi che siano qualificati in termini anche qualitativi, come favorire i processi di produzione meno distruttivi di risorse non rinnovabili, con minori emissioni di gas serra, ecc. Un'attenzione particolare viene anche assegnata al ruolo delle conoscenze, alla formazione del capitale umano e in definitiva alla preparazione dei giovani. Da essa l'UE si aspetta un contributo determinante per vivificare l'economia e vincere le sfide della competitività e quindi della crescita.

### **La prospettiva della sostenibilità del sistema agro-alimentare**

Per il sistema agro-alimentare, assumono un particolare rilievo gli aspetti della sostenibilità. L'UE, con questo obiettivo, punta a combattere la sfida della lotta contro la fame e la povertà, di migliorare la qualità degli alimenti garantendo una tutela e salvaguardia soddisfacente delle risorse ambientali e naturali, ed infine contribuire alla crescita dell'occupazione e del reddito. In quest'ambito il rispetto delle regole del mercato viene considerato fondamentale per assicurare una pro-

spettiva di sviluppo solida e duratura nel tempo.

Gli accordi internazionali per disciplinare le controversie sono considerati fondamentali, come auspicabile è la rapida conclusione dei negoziati sull'OMC.

Questi ultimi dovrebbero comprendere, accanto alle soluzioni dei temi tradizionali legati alle tariffe e alle barriere non tariffarie, anche i nuovi aspetti in tema di diritti di proprietà per i nuovi ambiti come per esempio gli accordi *TRIPS* sui prodotti tipici o quelli sull'uso delle risorse naturali (foreste, sfruttamento delle specie animali e vegetali, biodiversità, ecc). Avviarsi lungo il sentiero della sostenibilità porta in sé una modifica profonda del modo in cui l'UE intende favorire lo sviluppo dell'agro-alimentare dei Paesi Membri. In primo luogo viene definitivamente accantonato l'approccio riduzionista che era stato alla base delle prime politiche di sviluppo per il settore primario, che si rifanno alla cosiddetta politica delle strutture avviata dal Commissario all'agricoltura *Sicco L. Mansholt* che si fondavano sul modello dell'azienda tipo definita come quella unità economico-produttiva in grado di fornire un reddito soddisfacente al lavoro dell'imprenditore e dei suoi familiari.

I modelli verso cui è rivolta l'agricoltura sostenibile sono

---

invece molteplici e si qualificano certamente anch'essi per l'obiettivo della redditività, ma aggiungono oltre a questo ultimo fine, anche la ricerca di coniugare le esigenze economiche con quelle della tutela e salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali, come pure gli aspetti sociali relativi al tessuto produttivo nell'ambito del quale le attività agricole si esplicano.

Se si assume come definizione di sostenibilità quella prevista dalla Commissione *Brundtland* (UN 1987) 'come la necessità delle generazioni presenti di soddisfare i propri bisogni senza compromettere le possibilità delle generazioni future' la gestione sostenibile delle risorse naturali diventa essenziale per realizzare un sistema agro-alimentare realmente sostenibile. Per contro, un intenso sfruttamento delle risorse agro-pedologiche e biologiche, frutto di pratiche produttive intensive, rende fragile il sistema e lo espone ai rischi dei cambiamenti climatici e lo rende quindi non sostenibile.

La soluzione del problema dello sviluppo sostenibile non può tuttavia risolversi in un paradigma fisico-tecnico, ma deve necessariamente considerare anche gli impatti economici associati ai diversi sentieri di sviluppo che il settore economico in generale e quello agro-ali-

mentare in particolare può seguire, come pure del ruolo del *policy maker* nel favorire le diverse soluzioni. In particolare nella prospettiva dello sviluppo sostenibile diventa essenziale considerare oltre il valore dei prodotti e servizi esitati sul mercato, anche il valore economico delle esternalità positive e negative prodotte dall'attività agricola. Il problema potrebbe quindi essere risolto internalizzando il costo della esternalità e trasferire quest'ultimo sul prezzo del bene venduto al consumatore.

In questo modo il valore del cibo rifletterebbe tutti i costi, compresi quelli non valutati direttamente dal mercato.

Sul piano operativo, questo indirizzo non è facilmente praticabile. In particolare, i problemi della sostenibilità economica risultano evidenti quando si cerca di tradurre a livello micro gli obiettivi previsti a livello macro. Essi riguardano diversi aspetti dell'operato delle imprese: da quello dell'equilibrio economico dell'azienda a quello del mercato. Relativamente al primo aspetto, la differenza di approccio dell'impresa che considera l'obiettivo della sostenibilità da quello standard emerge sia rispetto all'orizzonte economico di riferimento (di medio e lungo periodo per le prime, e di breve per le se-

---

conde), sia verso gli obiettivi di efficienza. La massimizzazione del reddito medio dei fattori è propria delle imprese che ricercano la sostenibilità, mentre l'equilibrio economico delle imprese standard è rivolto alla ricerca della massimizzazione del profitto.

La prospettiva di sviluppo di lungo periodo richiede che l'impresa consideri da un lato i risultati produttivi attesi nell'attuale stato produttivo, orientandoli verso quelli che offrono valori più elevati di efficienza, dall'altro però impone di valutare gli effetti dell'introduzione dei miglioramenti in termini di consistenza e qualità delle risorse utilizzate.

Come esempio di questa tipologia di situazioni si può considerare lo sbambio tra più elevati livelli di resa produttiva a fronte della perdita di quote di fertilità del terreno o di biodiversità, o di altri aspetti rilevanti dal punto di vista ambientale.

Scegliere uno sviluppo sostenibile, in pratica, può significare rinunciare a vantaggi produttivi ed economici immediati a fronte di maggiori benefici futuri (Ruttan, 1997).

Nelle condizioni date di mercato questa scelta penalizza però l'azienda che punta allo sviluppo sostenibile; essa si trova infatti a sopportare maggiori costi rispetto all'azienda standard, a fronte di minori ricavi, per

un beneficio futuro che avvantaggia non solo l'impresa, ma l'intera collettività, con un bilancio tanto più incerto quanto più volatili è il mercato dei fattori e dei prodotti.

Va da sé che questa scelta difficilmente può essere operata facendo leva sulle sole forze del mercato; essa richiede un intervento esterno dell'operatore pubblico i cui obiettivi superano l'ottimo di breve periodo e gli interessi di parte.

Per superare queste difficoltà, nella prossima programmazione l'Unione Europea intende impegnare parte delle risorse destinate alla politica agricola proprio allo sviluppo rurale rafforzando l'orientamento della politica della condizionalità del periodo 2007-2013.

A questo scopo, nell'impostazione della riforma della PAC per il periodo 2014-2020 si punta come priorità agli interventi volti a favorire:

- il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
- la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole;
- l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
- preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste;

---

- incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;

- adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

In questo modo si cerca di favorire la costituzione di un sistema agroalimentare capace di competere sui mercati in particolare in quelli internazionali e di valorizzare le risorse naturali, ambientali e sociali dei territori.

Questo risultato richiede una maggiore capacità delle imprese a innovare, che può essere ottenuta grazie ad una più elevata preparazione professionale degli imprenditori e all'utilizzo più intensivo delle infrastrutture telematiche dell'informazione che deve essere tempestiva e appropriata (Beccatini, 2011).

Un ruolo determinante in questo quadro viene attribuito ai giovani, per i quali il settore agro-alimentare, può rappresentare un nuovo importante settore di attività capace di garantire una prospettiva occupazionale.

I risultati incoraggianti che vedono nel settore primario saldi positivi dell'occupazione lasciano ben sperare per il futuro.

Di fronte alle difficoltà del mercato del lavoro che sono ben presenti nei Paesi euro-

pei, l'agricoltura e, più in generale l'agro-alimentare, può rappresentare una convincente opportunità di occupazione per giovani intraprendenti, creativi e preparati.

L'obiettivo della sostenibilità richiede, inoltre, alle imprese dell'agroalimentare un diverso modo di affrontare la sfida della competitività: non tanto attraverso un approccio settoriale, misurato su vantaggi competitivi interni all'ambito della specializzazione produttiva, quanto considerando in modo più ampio i diversi fattori di competitività che il territorio e le risorse in esso presenti mette a disposizione, e che possono essere opportunamente impiegate. In pratica, il valore aggiunto realizzato dalle imprese dovrebbe essere in grado di valorizzare con il prodotto il territorio che lo definisce (Olensen, 2008).

Questa eccezione risulta relativamente accessibile in riferimento ai mercati di prossimità, quelli domestici, mentre è più difficile da raggiungere nel caso dei mercati globali.

Tuttavia le condizioni competitive non possono prescindere dalle dinamiche globali di mercato, anzi quest'ultime sono sempre più importanti per l'efficienza economica come ad esempio per l'agro-alimentare di eccellenza.

---

## **La sfida della competitività**

Per molto tempo la capacità competitiva delle produzioni verso l'estero è stata vista in termini di flussi commerciali, accentuando in modo riduttivo un aspetto: quello della bilancia commerciale. Nel nuovo scenario competitivo, la sfida della globalizzazione risulta determinata anche dall'apporto di altri aspetti come l'integrazione internazionale tra un Paese con il resto del mondo, la capacità di un territorio di attrarre investimenti esteri grazie alla valorizzazione delle proprie peculiarità, l'abilità delle imprese di entrare sul nuovo mercato con accordi e strategie appropriate. La disponibilità di importanti quantità di risorse a livello mondiale e di una relativa facilità del loro movimento è stato nel corso degli ultimi decenni uno dei fattori più significativi in termini di opportunità di acquisizione di nuovi e più elevati vantaggi competitivi e più in generale dell'economia dei vari Paesi (Guerrieri & Esposito, 2012).

Nel caso delle produzioni italiane, il rafforzamento sui mercati è stato ottenuto attraverso le piccole e medie imprese. Il legame con il territorio, caratteristica distintiva e vero punto di forza del mercato delle produzioni agroalimentari italiane, in

particolare dei prodotti tipici di origine, rappresenta nel caso delle piccole imprese un ulteriore elemento che ha contribuito ad accrescere il vantaggio competitivo.

Il successo competitivo di alcuni mercati, in particolare quelli di nicchia, è stato ottenuto attraverso l'interconnessione tra aziende presenti in settori e aree diverse che hanno consentito di contenere i costi e migliorare i servizi, in definitiva allargare la base del valore.

Per le imprese di minore dimensione è risultato vincente la capacità di organizzare la produzione in modo da superare i limiti dimensionali attraverso i distretti, elemento chiave per la penetrazione sui mercati contendibili (Coltorti, 2012). I buoni risultati ottenuti dalle imprese sul piano internazionale è stato anche rafforzato dall'aumento dei servizi nei prodotti trasformati nelle diverse fasi della filiera produttiva.

La presenza di Paesi che dispongono di manodopera a basso costo e che possono ricorrere all'impiego di tecnologie, anche di quelle più avanzate, accentua la concorrenza sui mercati internazionali e mette in seria discussione le posizioni di leadership detenute dai Paesi produttori in particolare quelli del vecchio mondo (Pinstруп-Andersen *et al.*, 2012).

---

D'altro canto, le profonde trasformazioni dell'economia mondiale intervenute negli ultimi anni, che hanno accompagnato questo processo e offrono nuove opportunità di sviluppo, non sempre sono state colte dai Paesi comunitari e in particolare dall'Italia.

Nonostante le difficoltà determinatesi con la crisi finanziaria dovute ai *Subprime* e dell'Euro Zona, le prospettive di sviluppo dell'economia mondiale, secondo autorevoli osservatori internazionali, (OCSE, Banca Mondiale, FMI, ecc) rimangono positive, anche se i tassi di crescita sono più contenuti e gli scenari presentano maggiore incertezza.

In particolare la tendenza verso una prospettiva multi polare degli scambi che si è affermata con l'apertura dei mercati avviatasi in modo deciso a partire dalla metà degli anni '80 sembra destinata ad accentuarsi. Per i prodotti agroalimentari questo orientamento favorisce il superamento del tradizionale rapporto di forza tra grandi aree di produzione e aree di consumo, tra aree più sviluppate e Paesi emergenti, determinando la nascita di nuovi poli di aggregazione dell'offerta e della domanda. In altri termini stanno mutando le mappe di riferimento con l'entrata di nuovi attori. Si pensi al ruolo giocato nel commercio

dei cereali da Paesi come Russia, Cina, Ucraina, Repubbliche Caucasiche, e nel caso dello zucchero dalle aree del sud est asiatico; del Brasile per le carni; dei Paesi del cosiddetto "nuovo mondo" (Argentina, Cile, Australia, Sud Africa) per il vino e la lista potrebbe continuare per molti altri prodotti.

La forte trasformazione intervenuta nella domanda globale continuerà a dispiegarsi rafforzandosi, anche nel corso dei prossimi anni, ed interferirà in modo significativo sui processi di produzione e distribuzione.

In particolare i consumi dei Paesi emergenti (Brasile, India, Cina, Messico, Sud Corea, ecc.) eguaglierà prima e supererà entro la fine di questa seconda decade del nuovo secolo quella dei grandi Paesi del G7.

La mobilità dei capitali e del lavoro, unita al ruolo crescente delle tecnologie digitali e delle informazioni, favorirà la riallocazione produttiva a favore di aree con vantaggi comparati significativi in termini di costo di lavoro, disponibilità di risorse naturali (Grossman & Krueger, 1995).

Le conseguenze sugli assetti economici saranno ancor più rilevanti e coinvolgeranno, più di quanto non sia avvenuto in questi anni, i sistemi economici nella loro interezza.

---

In questo quadro risulta quindi importante porre l'accento non solo su cosa si produce ma anche su come si realizza il bene o il servizio. Tutto ciò porta alla necessità di riconsiderare l'organizzazione delle attività e degli assetti delle imprese in modo profondo. In particolare, per quanto riguarda l'agro-alimentare, che punti su fattori di forza come la qualità, la tipicità e la sostenibilità delle produzioni. Nel caso delle multinazionali che hanno in Europa la loro direzione strategica, attraverso il rafforzamento sui mercati ottenuto sia mediante i processi di fusione e acquisizione sia con la realizzazione di interconnessioni tra aziende presenti in settori diversi, consentono di contenere i costi, migliorare i servizi e in definitiva di allargare la base del valore. Per le PMI è invece vincente la capacità di organizzare attraverso rapporti sinergici l'approccio al mercato in modo da superare i limiti dimensionali. Questo è stato ottenuto nei distretti e ha riguardato aspetti fondamentali della competitività come l'innovazione, l'acquisizione dei servizi, la realizzazione di masse critiche per entrare nei mercati contendibili, realizzando in altri termini sia economie di scopo che di scala (AAVV, 2009). Decisiva in questo quadro la capacità di realizzare dei pro-

fitti almeno in un mercato di nicchia.

Nel caso del sistema agro-alimentare questo è stato ottenuto puntando sulla sostenibilità e genuinità della produzione.

### **Conclusioni**

L'aumento della produttività dei fattori: terra, lavoro e capitali è essenziale per soddisfare l'aumento della domanda di cibo. L'esperienza di questi anni fa vedere come l'aumento della produttività dei fattori sia stata, almeno in una prima fase, accompagnata da un aumento della deforestazione e del consumo della fertilità dei suoli. In pratica l'esigenza quantitativa è andata a discapito della salvaguardia e della tutela dell'ambiente e del territorio. Questo è avvenuto in molti Paesi europei nel passato, di recente in Cina e oggi sta avvenendo in vaste aree dell'Africa e del Sud America. Tuttavia, nella nuova fase di uno sviluppo maturo, il *trade-off* negativo tra più risorse alimentari e qualità ambientali si inverte. Sembra quindi possibile un modello di sviluppo sostenibile senza rinunciare per questo alla crescita quantitativa. Non sempre il processo di intensificazione produttiva ha avuto come esito un aumento del consumo delle risorse naturali. Tra i successi della rivoluzione verde

---

si possono, infatti, annoverare, anche l'aver contribuito a sostenere una richiesta via via crescente di cibo senza aumentare, e in alcuni casi addirittura riducendo, la quantità di terra, di acqua e di altre risorse naturali preziose. Grazie al progresso tecnico si può quindi limitare l'aumento del deprezzamento ambientale contravvenendo a quanto previsto dal modello *Kuznes* che ipotizza una correlazione stretta tra aumento del reddito e deprezzamento (Andreoni *et al.*, 2001).

I punti di forza del modello di sviluppo sostenibile sono molteplici e ampiamente positivi. Esso, infatti, opera al fine di favorire l'ottimizzazione della produttività media dei fattori, di tutti i fattori impiegati e non solo della terra e del capitale ma anche del lavoro. Produttività media e marginale in quanto l'obiettivo che si cerca di raggiungere supera la condizione di ottimo economico di breve periodo e considera, invece, i risultati migliori di lungo termine. Necessariamente il modello di sostenibilità è aperto all'innovazione e allo sviluppo internazionale. Solo l'apporto delle conoscenze può fornire un miglioramento dei rendimenti medi di produzione duraturi nel tempo e questo obiettivo viene facilitato se i risultati possono essere allargati ad una pla-

tea più ampia di utilizzatori. I consumatori da uno sviluppo sostenibile possono ottenere prodotti di qualità più elevata, sia in termini organolettici che salutistici, mentre i cittadini grazie ad un utilizzo intelligente delle risorse naturali vedono salvaguardato e tutelato in modo più appropriato l'ambiente in cui vivono. Per le imprese agricole, la sostenibilità favorisce la multifunzionalità delle attività e apre la gamma dell'offerta sia in termini di beni e soprattutto di servizi. In questo modo vengono a crearsi le condizioni più favorevoli per uno sviluppo differenziato capace di includere tutte le dimensioni di imprese da quelle piccole e medie a quelle grandi.

Vengono altresì migliorati gli scambi internazionali dei prodotti tra aree a diversa vocazione produttiva e si concorre così allo sviluppo di una economia sociale e competitiva.

Le condizioni che rendono accessibile ai produttori l'approccio alla sostenibilità possono essere ottenute dal mercato nella misura in cui il consumatore è in grado di riconoscere il maggior valore dei prodotti sostenibili.

In questo modo è possibile realizzare un meccanismo capace di assicurare una prospettiva reale e duratura alle produzioni sostenibili e non legate all'intervento di-



---

screzionale dell’Autorità pubblica.

Trattandosi di beni e servizi che per la loro natura non sono pienamente appropriabili ed escludibili, le regole del mercato non sono però efficaci e richiedono quindi uno sforzo per la loro implementazione.

Le condizioni di contorno che possono favorire questa adozione sono legate all’esistenza di fattori generali dell’economia (come il basso tasso di interesse) che consentono di rendere economicamente sostenibile uno sviluppo più contenuto ma duraturo nel tempo.

Si tratta di investimenti di medio e lungo periodo a bassa redditività, nonché della presenza di soluzioni tecniche capaci di aumentare la trasparenza e la rispondenza in termini di sostenibilità del nuovo prodotto o processo.

Sarebbe comunque illusorio ritenere che le scelte di sviluppo sostenibile siano una decisione irreversibile. Già in passato modelli imperniati a garantire uno sviluppo, ad esempio dell’agricoltura, ritenuti duraturi nel tempo sono stati accantonati e sostituiti da modelli produttivistici basati su regole rispondenti alle esigenze del momento.

Anche nella breve esperienza storica dell’Unione Europea la politica agricola è oscillata come il pendolo di Foucault tra obiettivi produttivistici e obiettivi di sostenibilità.

La strada che si vuole intraprendere rappresenta la scelta che punta a soddisfare le scelte economiche del presente e se queste negli ultimi anni dovessero modificarsi è evidente che anche il modello della sostenibilità dovrà adattarsi.

---

## Riferimenti bibliografici

- Andreoni J. and Levinson A. (2001). The Simple Analytics of the Environmental Kuznets Curve, *Journal of Public Economics*, n. 80, 269-286.
- AAVV (2009). Relazione sulle tendenze nel sistema produttivo italiano. Banca d'Italia, *Questioni di economia e di finanza*, n. 45.
- Beccattini G. (2011). The Crisis of Capitalism: An Open Debate, in "Economia Internazionale", vol. 64 n. 4.
- Coltorti F. (2012). L'industria italiana tra declino e trasformazione: un quadro di riferimento. Relazione alla 52ma riunione annuale della Società Italiana di Economisti, Roma 15 Ottobre 2011; in "QA-Rivista dell'Associazione Rossi Doria", n. 2.
- De Castro P. (2011). *Corsa alla Terra*. Ed. Donzelli, Roma.
- De Castro P. (2010). *L'agricoltura europea e le nuove sfide globali*. Ed. Donzelli, Roma.
- FAO, Food and Agriculture Organizations (1989). Sustainable Agricultural Production: Implications for International Agricultural Research. FAO Research and Technology Paper 4. FAO, Rome.
- Grossman, G. M. and Krueger A. B. (1995). Economic Growth and the Environment. *Quarterly Journal of Economics*, 110 (2): 353-377.
- Guerrieri P., Esposito P. (2012). *Italia e Germania: due modelli di crescita export-led a confronto*, in "Economia e Politica Industriale/Journal of Industrial and Business Economics", vol. 39, n. 2, pp. 17-41.
- Krugman P. (1980). *Scale Economics Product Differentiation, and the Patterns of Trade*, in "American Economic Review", vol. 70, n. 5, pp. 950-959.
- Olensen, J (2008). "Climate-Friendly Food", *MoMentum*, No. 4 November, 4-8.
- Pinstrop-Andersen P, Watson II, Derril D. (2012). *Pursuing Triple Wins Within The Context of Climate Change*. Working Paper Presented at the Tenth International Conference on Development of Drylands, Cairo, Egypt, December 12-15, 2010.
- Ruttan, V. (1997). "Sustainable Growth in agricultural production: poetry, policy and science", in S. Vosti and T. Reardon (eds), *Sustainability, Growth and Poverty Alleviation*, IFPRI, Johns Hopkins University Press, Baltimore Maryland, pp. 19-33.

---

### **3.** **FOOD SAFETY**

***Neva Monari***

*neva.monari@avvocatiperlimpresa.it*

***Maria Chiara Ferrarese***

*m.ferrarese@csqa.it*

---

## Principi generali della normativa comunitaria

A seguito delle gravi crisi alimentari che hanno interessato l'Europa verso la fine dello scorso millennio e della conseguente sfiducia dei consumatori nei confronti delle Istituzioni e delle filiere che avrebbero dovuto offrire loro garanzie rivelatesi inefficaci nella fase di gestione delle criticità, la Commissione europea diede il via ad una nuova politica attraverso il "Libro bianco per la sicurezza alimentare" (12.1.2000), nel quale venivano delineate tutta una serie di azioni ritenute assolutamente necessarie per integrare e rimodernare la normativa alimentare e garantire un livello elevato di salute umana e di tutela dei consumatori. Le azioni proposte avevano come obiettivo la sicurezza degli alimenti (igiene, controlli e materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti compresi), nonché la corretta informazione del consumatore (etichettatura). Punto di partenza di questa politica riformatrice è stato il c.d. "General Food Law" (Reg. CE n. 178/2002) che ha istituito l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (European Food Safety Authority, EFSA), un apposito "network" europeo per la gestione del rischio (composto dalla Commissione e dalle competenti Autorità

degli Stati Membri), ed il Sistema di Allerta Rapido su Alimenti e Mangimi ("Rapid Alert System on Food & Feed", RASFF).

Il Reg. CE n. 178/2002 ha inoltre affermato il principio della piena responsabilità di tutti gli operatori che partecipano alla filiera agroalimentare, "from farm to fork", da adempiere mediante l'autocontrollo e l'analisi dei rischi sui punti critici di controllo ("HACCP", Hazard Analysis on Critical Control Points).

A partire dal 1° maggio 2005 sono entrate in applicazione quelle disposizioni del "General Food Law" che introducono un'ampia definizione di alimenti e mangimi a rischio, prescrivono a tutti gli operatori la rintracciabilità dei materiali e i prodotti, definiscono i criteri per la gestione delle non-conformità di rilievo sanitario.

I principali obblighi posti a carico degli operatori da questo Regolamento e da quelli del "Pacchetto Igiene" che verrà illustrato di seguito, sono sostanzialmente sette, ovvero:

### ● **Sicurezza:**

gli operatori non devono porre sul mercato alimenti non rispondenti ai requisiti di sicurezza fissati.

L'articolo 14 del Reg. CE 178/2002 espressamente pone il divieto di immettere sul mercato alimenti a ri-

---

schio, ovvero alimenti dannosi per la salute pubblica o inadatti al consumo.

● **Responsabilità:**

gli operatori sono responsabili della sicurezza degli alimenti e dei mangimi che producono, trasportano, conservano o vendono.

A tale fine l'articolo 17 del Reg. CE 178/2002 impone agli operatori di garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti le loro attività in tutte le fasi e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte.

● **Rintracciabilità:**

gli operatori devono essere in grado di identificare rapidamente ogni soggetto dal quale ricevono o consegnano gli alimenti.

La rintracciabilità è espressamente definita dall'articolo 3, par. 1, n.15) del Reg. CE 178/2002 quale "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 fare parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione". Il relativo obbligo è posto a carico degli operatori dal successivo articolo 18.

● **Trasparenza:**

gli operatori devono informare immediatamente le autorità competenti qualora abbiano motivo di ritenere che gli alimenti o i mangimi non siano sicuri. L'articolo 19 del Reg. CE 178/2002 impone un espresso obbligo in tal senso.

● **Urgenza:**

gli operatori devono ritirare immediatamente dal mercato gli alimenti o i mangimi qualora abbiano motivo di ritenere che non siano sicuri. L'articolo 19, 2° e 3° paragrafo, impone espressamente all'importatore, al produttore, al trasformatore e, più in generale, a chiunque abbia lavorato e/o trasformato un alimento e anche a chi lo abbia distribuito, di attuare immediate procedure per ritirarlo dal mercato o per richiamarlo dai consumatori, nel caso che lo stesso non rispetti i requisiti di sicurezza degli alimenti.

● **Prevenzione:**

gli operatori devono identificare e rivedere regolarmente i punti critici dei loro procedimenti. Si tratta evidentemente dell'obbligo delle procedure dell'HACCP che sono poi espressamente individuate nel Reg. CE 852/2004.

● **Cooperazione:**

gli operatori devono colla-

---

borare con le Autorità competenti nelle azioni intese a ridurre i rischi. L'articolo 19, par. 4 del Reg. CE 178/2002 prevede espressamente che gli "operatori del settore alimentare collaborano con le Autorità competenti riguardo ai provvedimenti volti a evitare o ridurre i rischi provocati da un alimento che forniscono o hanno fornito".

### **Allerta**

Una novità per garantire la food safety è rappresentata dall'istituzione, sotto forma di rete, di un sistema di allarme rapido (Rapid Alert System on Food & Feed - RASFF) per la notificazione di un rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi al quale partecipano gli Stati Membri, la Commissione e l'Autorità.

Nel caso in cui un membro della rete disponga di informazioni relative all'esistenza di un grave rischio, diretto o indiretto, per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi, deve trasmettere immediatamente tali informazioni alla Commissione nell'ambito del sistema di allarme rapido. La Commissione trasmette immediatamente le informazioni ai membri della rete. L'Autorità può integrare la notificazione con ogni informazione scientifica o tecnica in grado di agevolare un intervento rapido e adeguato

di gestione del rischio da parte degli Stati Membri.

Il sistema di allarme rapido (RASFF) è disciplinato dall'articolo 50 del Reg. CE 178/2002.

Si tratta di un flusso informativo di comunicazioni, con le quali le Autorità competenti trasmettono la notizia del rinvenimento di un grave rischio per la salute umana. È una particolare modalità con la quale le Autorità competenti "gestiscono il rischio" di un prodotto non conforme ai requisiti di sicurezza.

Con il Reg. CE 16/2011 del 10 gennaio 2011 "*recante disposizioni di applicazione relative al sistema di allarme rapido per gli alimenti ed i mangimi*" il sistema è stato meglio dettagliato ed ampliato.

Le notifiche di allerta sono state precisate e classificate come segue:

- "*notifica di allarme*", una notifica di un rischio che richiede o potrebbe richiedere un'azione rapida di un altro Paese Membro;
- "*notifica di informazione*", una notifica di un rischio che non richiede un'azione rapida in un altro Paese Membro;
- "*notifica di respingimento alla frontiera*", una notifica di respingimento di una partita, di un container o di un carico di alimenti o di mangimi come descritta all'articolo 50, par. 3, lettera c) del

---

Reg. CE 178/2002;

• *"notifica di follow-up"*, una notifica contenente informazioni supplementari rispetto ad una notifica originale.

Queste notifiche hanno differenti procedure di trasmissione e di comunicazione, correttamente motivate a fronte dei differenti gradi di rischio alle stesse sotteso. In particolare per le notifiche di allarme sono previste tempistiche rapide di trasmissione dell'informazione (*"senza ingiustificati ritardi e in ogni caso entro 48 ore dal momento in cui sono informati del rischio"*), anche in assenza di tutti i dati disponibili (*"il fatto che non siano state raccolte tutte le informazioni rilevanti non deve comunque ritardare ingiustificatamente la trasmissione delle notifiche di allarme"*, art 3). Per le altre notifiche la tempestività dell'informazione è un po' più sfumata, anche se la Commissione ha riconosciuto grande importanza alla notifica di respingimento alla frontiera, in quanto l'efficace funzionamento delle stesse dovrebbe di fatto impedire l'ingresso di alimenti a rischio nel territorio dell'Unione Europea.

La Commissione ha poi predisposto dei modelli di notifica che devono essere impiegati dai membri della rete, i cui principali campi sono destinati alla corretta

individuazione dell'alimento (con particolare riferimento al lotto) e al rischio individuato.

Il nostro Ministero della Salute, Autorità di riferimento per il RASSF in Italia, ha pubblicato sul suo sito i citati modelli.

Il sistema informativo passa per il tramite dei cosiddetti "punti di contatto", che vengono individuati liberamente da ciascuno Stato Membro e comunicati alla Commissione.

Dall'esame del Regolamento si desume chiaramente che spetta agli Stati Membri l'obbligo di istituire ed attuare una efficace rete di comunicazione, e predisporre gli strumenti per un efficace scambio di comunicazione tra i punti di contatto e le Autorità competenti nel territorio.

Il Regolamento impone poi alla Commissione europea l'obbligo di controllare *"la correttezza della base giuridica citata per i casi di non conformità riscontrati..."* e di verificare *"che l'oggetto della notifica rientri nell'ambito della rete, così come definito dall'articolo 50 del Reg. CE 178/2002"*.

Controlli che richiamano la "valutazione del rischio", che costituisce il fondamento della legislazione alimentare (articolo 6 del Reg. CE 178/2002), e quindi il presupposto per l'attivazione del sistema di allerta.

---

Lo Stato italiano ha poi emanato nel 2008 delle Linee guida operative per la gestione del sistema.

Si tratta del Provvedimento 13 novembre 2008 della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano relativo per l'appunto a *"Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sulla proposta del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali di modifica dell'Intesa 15 dicembre 2005 (Rep. Atti n. 2395) recante "Linee guida per la gestione operativa del sistema di allerta per alimenti destinati al consumo umano"*.

Il provvedimento è di natura strettamente operativa, esso organizza ed individua le procedure che devono essere seguite dalle Autorità competenti in Italia.

Vengono chiariti i soggetti e i diversi ruoli delle Autorità sanitarie dislocate sul territorio, che sono il Ministero della Salute-Direzione Generale per la sicurezza degli alimenti e della Nutrizione, gli Uffici periferici del Ministero della Salute, i competenti servizi delle Regioni e Pro-

vince Autonome e le A.s.l.

Di rilievo l'articolo 3 e l'allegato D dal titolo *"Criteri per notifica rischio"*, che individua, in via esemplificativa, alcune tipologie di rischio grave, per le quali il sistema di allerta dovrà essere prontamente attivato, e altre situazioni nelle quali si rende invece necessaria una valutazione del rischio. Tra le prime sono ricompresi gli alimenti contenenti sostanze proibite, teratogene, genotossiche, cancerogene, funghi o tossine fungine, batteri o tossine batteriche, ecc.

Una valutazione del rischio è invece espressamente prevista nei casi di presenza di corpi estranei, di alimenti non idonei al consumo, perché deteriorati o contenenti ingredienti non idonei, o altre motivazioni, alimenti di origine animale provenienti da Paesi non inclusi negli elenchi comunitari dei Paesi riconosciuti ufficialmente e così via.

Ogni anno la Commissione europea, pubblica il rapporto annuale RASFF.

L'Italia è risultata quasi sempre il Paese con il maggior numero di segnalazioni inviate alla Commissione europea, dimostrando quindi un'intensa attività di controllo sul territorio nazionale.



---

## **Pacchetto Igiene**

Dal 1° gennaio 2006 è in vigore il c.d. "Pacchetto Igiene": un gruppo di regolamenti e una direttiva grazie ai quali il Legislatore europeo ha messo a punto, in un quadro organico e aggiornato, la disciplina igienico-sanitaria delle filiere agroalimentare e mangimistica:

A questo primo gruppo di regolamenti ne sono seguiti altri di non minore importanza, i quali:

- da un lato, hanno esteso l'applicazione dei nuovi criteri-base sulla sicurezza ai materiali, sostanze e oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti (Regg. CE 1935/2004, 2023/2006),

- il Reg. CE 852/2004 (c.d. "Igiene 1") ha definito i criteri generali di igiene e sicurezza delle lavorazioni, declinando i corrispondenti obblighi - generali e specifici - a carico degli operatori della filiera alimentare;

- il Reg. CE 853/2004 (c.d. "Igiene 2") ha aggiunto prescrizioni specifiche a garanzia dell'igiene degli alimenti di origine animale;

- il Reg. CE 854/2004 (c.d. "Igiene 3") ha previsto disposizioni specifiche per l'organizzazione dei controlli ufficiali su prodotti di origine animale destinati al consumo umano;

- il Reg. CE 882/2004 (c.d. "Regolamento controlli") ha stabilito i principi cui gli Stati Membri devono attenersi nell'esecuzione dei controlli pubblici ufficiali sulla sicurezza di alimenti e mangimi per la salvaguardia della salute dei consumatori, della salute e del benessere degli animali, della tutela ambientale. Il regolamento verrà illustrato nel successivo titolo relativo ai controlli ufficiali.

- Direttiva 41/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga alcune direttive recanti norme sull'igiene dei prodotti alimentari e le disposizioni sanitarie per la produzione e la commercializzazione di determinati prodotti di origine animale destinati al consumo umano e che modifica le Direttive 89/662/CEE e 92/118/CEE del Consiglio e la Decisione 95/408/CE del Consiglio.

---

nonché ai mangimi (Reg. CE 183/2005);

- d'altro canto, hanno dato attuazione ad alcuni principi introdotti dai regolamenti generali (es. criteri microbiologici, Reg. CE 2073/2005).

Come tutti i regolamenti comunitari anche i regolamenti del "Pacchetto Igiene" definiscono obblighi di risultato (assicurare la sicurezza alimentare del prodotto che viene immesso sul mercato) e non la metodologia operativa, lasciando quindi alle imprese la facoltà di scegliere le misure di sicurezza più efficaci da adottare anziché prescriberle, come in passato, nei minimi dettagli. La sicurezza degli alimenti deve essere garantita lungo tutta la filiera, a cominciare dalla produzione primaria. Qualsiasi fase del processo produttivo deve essere ricondotta ad un'analisi del rischio e deve essere supportata da adeguate valutazioni scientifiche che l'Autorità di controllo dovrà verificare. Il nuovo approccio comunitario ha investito l'Operatore del Settore Alimentare (O.S.A.) di un ruolo di completa responsabilità rispetto alla garanzia di igiene dei prodotti alimentari; ha inoltre evidenziato l'importanza delle guide di corretta prassi operativa, anche in relazione alle minori prescrizioni strutturali previste.

L'obbligo di applicare i principi dell'HACCP riguarda

unicamente gli operatori del settore alimentare che intervengono in qualsivoglia fase della produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti successiva alla produzione primaria.

Gli agricoltori e gli allevatori non hanno l'obbligo di introdurre questo sistema, ma devono essere incoraggiati a farlo. Il settore agricolo deve comunque preparare delle guide per le buone pratiche che precisino gli obblighi da rispettare in materia di igiene degli alimenti, quali regole di igiene, qualità dei mangimi, norme sul benessere degli animali, lotta contro i parassiti, registri sulla salute degli animali.

### **I Regolamenti del Pacchetto Igiene: Reg. CE 852/2004**

Il Reg. 852/2004 costituisce la norma generale in materia di igiene e si applica trasversalmente a qualsiasi tipologia di prodotto alimentare dalla produzione primaria alla trasformazione. Gli operatori del settore primario devono applicare manuali di corretta prassi igienica che assicurino l'immissione in commercio di prodotti sicuri.

A tale proposito gli operatori devono adottare procedure idonee per:

- a) la pulizia di tutte le strutture;
- b) l'utilizzo di acqua potabile o acqua pulita;

- 
- c) la salute degli addetti;  
d) prevenire l'introduzione e la propagazione di malattie contagiose trasmissibili all'uomo attraverso gli alimenti;  
e) valutare i risultati delle analisi pertinenti effettuate che abbiano rilevanza per la salute umana;  
f) l'utilizzo corretto degli additivi per i mangimi e per i medicinali veterinari;  
g) immagazzinare e gestire i rifiuti e le sostanze pericolose in modo da evitare la contaminazione;  
h) utilizzare correttamente i prodotti fitosanitari e i biocidi;  
i) tenere e conservare tutte le registrazioni necessarie a dimostrare:
- natura e origine degli alimenti somministrati agli animali;
  - prodotti medicinali veterinari o alle altre cure somministrate agli animali, con le relative date e i periodi di sospensione;
  - insorgenza di malattie che possono incidere sulla sicurezza dei prodotti di origine animale;
  - risultati di tutte le analisi effettuate su campioni prelevati da animali o su altri campioni;
  - segnalazioni pertinenti sui controlli effettuati su animali o prodotti di origine animale;
  - uso di qualsiasi prodotto fitosanitario e biocida;
  - insorgenza di qualsiasi

malattia o infestazione che possa incidere sulla sicurezza dei prodotti di origine vegetale;

- risultati di tutte le analisi pertinenti effettuate su campioni che abbiano rilevanza per la salute umana.

Gli operatori dei settori successivi al primario hanno invece l'obbligo di predisporre, attuare e mantenere una o più procedure permanenti, basate sui principi del sistema HACCP al fine di:

- garantire che tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti siano sotto il loro controllo, rispettando i requisiti d'igiene stabiliti dal regolamento in questione e da quello sull'igiene dei prodotti d'origine animale;
  - conformarsi ai criteri microbiologici e ai requisiti in materia di controllo delle temperature;
  - utilizzare, se i regolamenti sull'igiene dei prodotti alimentari e dei prodotti d'origine animale e le relative misure di applicazione non specificano i metodi di campionatura o di analisi, metodi appropriati contenuti in altre normative comunitarie o nazionali o, qualora non siano disponibili, metodi che consentano di ottenere risultati equivalenti a quelli ottenuti utilizzando il metodo di riferimento, purché detti metodi siano scientificamente convalidati;
  - in conformità alle norme o
-

---

ai protocolli riconosciuti a livello internazionale;

- predisporre e aggiornare una o più procedure di controllo basate sui principi del sistema HACCP;
- dimostrare all'autorità competente che essi rispettano le procedure HACCP, secondo le modalità richieste dall'Autorità competente, tenendo conto del tipo e della dimensione dell'impresa alimentare;
- garantire che tutti i documenti in cui sono descritte le procedure elaborate siano costantemente aggiornati;
- conservare ogni documento e registrazione per un periodo adeguato.

Per poter operare sul mercato gli O.S.A. devono notificare all'Autorità competente ciascuno stabilimento posto sotto il proprio controllo che esegua una qualsiasi delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti ai fini del-

la registrazione del suddetto stabilimento. La registrazione è un atto che prevede la semplice comunicazione alle Autorità competenti della propria attività e del relativo inizio; il riconoscimento invece richiede un'ispezione preventiva dei Servizi veterinari in quanto la struttura deve essere autorizzata con l'assegnazione di un marchio di identificazione (ex bollo sanitario).

### **I Regolamenti del Pacchetto Igiene: Reg. CE 853/2004**

Il Reg. CE 853/2004 definisce norme specifiche - che vanno ad integrare quelle già definite dal Reg. CE 852/2004 - in materia di igiene degli alimenti di origine animale (trasformati e non).

Questo regolamento stabilisce che tutti gli stabilimenti che lavorano carni e derivati hanno l'obbligo di riconoscimento<sup>1</sup> e introduce il

---

<sup>1</sup> Da questo obbligo sono esclusi: produzione primaria, preparazione, manipolazione e conservazione per uso domestico privato; fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari e di carni di pollame e lagomorfi macellati nell'azienda agricola, nonché di selvaggina, dal produttore (o dal cacciatore) ai consumatori finali o ai laboratori annessi agli esercizi di commercio al dettaglio o di somministrazione a livello locale (nel caso del pollame e dei lagomorfi le carni devono giungere al consumatore finale, per delineare la situazione di esclusione dall'applicazione del regolamento, come carni fresche). Sono escluse dal medesimo ambito applicativo le attività di commercio al dettaglio purché non pratichino la fornitura ad altri stabilimenti, salvo che si limitino al magazzinaggio e al trasporto e che si tratti di "attività marginale, localizzata e ristretta" di fornitura da un laboratorio annesso ad un esercizio di commercio al dettaglio ad un altro laboratorio della stessa tipologia.

---

concetto del “*marchio di identificazione*”, che va a sostituire quello che nella maggior parte delle vecchie norme verticali era chiamato “bollo sanitario” (“contrassegno di identificazione” nei prodotti della pesca). Tale marchio perde parte dell’originaria connotazione, non dimostrando più il controllo sanitario ufficiale sul prodotto o sull’attività dello stabilimento: dimostra unicamente che la struttura è riconosciuta e quindi, almeno fino a verifica del contrario, in possesso dei requisiti igienico-strutturali. Il bollo sanitario resta per i prodotti per i quali è espressamente previsto dal Reg. CE 854/2004.

Questo regolamento inoltre stabilisce requisiti specifici per diverse tipologie di alimenti di origine animale<sup>2</sup>.

### **I Regolamenti del Pacchetto Igiene: Reg. CE 854/2004**

Il Reg. CE 854/2004 stabilisce norme specifiche per l’organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origi-

ne animale destinati al consumo umano.

L’Autorità nazionale competente garantisce un controllo ufficiale ed adeguato delle imprese di trasformazione della carne.

La natura e l’intensità dei controlli ufficiali devono essere basati su una valutazione regolare dei rischi per la salute dell’uomo e degli animali, nonché sugli aspetti connessi al benessere degli animali.

Il veterinario ufficiale riveste un ruolo importante nel controllo degli alimenti e a questa figura viene attribuito il compito di effettuare audit e ispezioni che saranno oggetto di una trattazione più approfondita nel capitolo seguente.

### **3.4 Reg. CE 882/2004 Controlli ufficiali**

Il Reg. CE 882 del 29 aprile 2004 è “relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali”.

---

<sup>2</sup> Carni di ungulati domestici - carni di pollame e di lagomorfi - carni di selvaggina di allevamento - carni di selvaggina selvatica - carni macinate - preparazioni di carni e carni separate meccanicamente - prodotti a base di carne - molluschi bivalvi vivi - prodotti della pesca - latte crudo e prodotti lattiero-caseari trasformati - uova e ovoprodotti - cosce di rana e lumache - grassi fusi di origine animale e ciccioli - stomachi, vesciche e intestini trattati - gelatina.

STRUTTURE SOGGETTE A REGISTRAZIONE	STRUTTURE SOGGETTE A RICONOSCIMENTO
a) tutti gli stabilimenti che eseguono fasi di produzione o trasformazione o trasporto, magazzinaggio o somministrazione e vendita ai quali non si applica il Reg. CE 853/2004	a) gli stabilimenti che trattano prodotti di origine animale per i quali sono previsti requisiti ai sensi dell'allegato III del Reg. CE 853/2004, salvo quanto previsto dallo articolo 1, paragrafo 2 del citato regolamento
b) attività che trattano prodotti di origine animale alle quali non si applica il Reg. CE 853/2004 <sup>3</sup>	c) gli esercizi di commercio al dettaglio che effettuano operazioni allo scopo di fornire alimenti di origine animale ad altri stabilimenti, di cui alla precedente lettera a), e tale attività costituisce attività prevalente in termini di volumi, riferiti ad un valore superiore al 40% del prodotto lavorato/anno
d) i veicoli e contenitori per il trasporto dei sottoprodotti di origine animale e dei prodotti trasformati ai sensi del Reg. CE 1774/2002;	e) le attività commerciali che vendono solo a dettaglianti, con consegna diretta della merce quali cash and carry limitatamente alle attività soggette a riconoscimento
f) i centri di raccolta e concerie i cui prodotti sono destinati alla produzione di materie prime per la fabbricazione di gelatine e collagene ad uso alimentare.	g) i laboratori centralizzati della grande distribuzione la cui finalità principale non è la fornitura diretta di alimenti al consumatore finale
	h) i centri imballaggio uova
	i) gli stabilimenti che trattano sottoprodotti di origine animale e proteine animali trasformate ai sensi del Reg. CE 1774/2002

Per "controllo ufficiale" si intende qualsiasi forma di controllo eseguita dall'Autorità competente o dalla Comunità per la verifica della conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla

salute e sul benessere degli animali.

Più in generale possiamo definire l'attività di controllo quale l'insieme delle procedure messe in atto dalle Autorità sanitarie attraverso:

1. interventi diretti sui pro-

<sup>3</sup> La vendita di carni di pollame o lagomorfi macellati nell'azienda agricola fino a un massimo di 3500 capi di volatili da cortile e piccola selvaggina da penna allevata e di 500 capi di lagomorfi all'anno, da parte del produttore direttamente al consumatore finale, su sua richiesta, oppure a laboratori annessi agli esercizi di commercio al dettaglio o di somministrazione, posti nell'ambito del territorio della provincia in cui insiste l'azienda o nel territorio delle province contermini, che forniscano direttamente al consumatore finale tali carni;

- la cessione di alimenti di origine animale effettuata unicamente da un laboratorio annesso ad un esercizio di commercio al dettaglio ad altro esercizio di commercio al dettaglio e/o di somministrazione posto nell'ambito della stessa provincia e province contermini, a condizione che l'attività in questione non rappresenti l'attività prevalente dell'impresa alimentare in termini di volumi di prodotto riferiti ad un valore inferiore al 40% del prodotto lavorato per anno.

---

dotti e sulle strutture di produzione e di commercializzazione per:

- controllare l' idoneità al consumo dei prodotti alimentari;
- reprimere le frodi alimentari a carattere sanitario;
- contrastare le attività clandestine.

Oppure attraverso:

2. interventi intesi a verificare la corretta applicazione, da parte dei produttori, delle procedure di autocontrollo. Nel primo caso, che rappresenta un approccio tradizionale alle problematiche dei controlli sanitari degli alimenti, l'attività si esplica mediante accertamenti sulle condizioni di igiene dei locali e delle produzioni nonché sui prodotti attraverso l'esame visivo, con l'ausilio di strumenti, con l'esecuzione di manualità ispettive, mediante prelievi di campioni per analisi di laboratorio, sia negli stabilimenti sottoposti ad un controllo permanente (come ad esempio nel caso dei macelli nei quali il veterinario ufficiale esegue la visita *ante mortem* degli animali e l'ispezione *post mortem* dei visceri e delle carni) sia nelle altre strutture produttive e commerciali successive alla macellazione.

Nel secondo caso, che rappresenta invece l'approccio innovativo nell'ambito di quell'attività volta alla prevenzione, la responsabilità

dei controlli diretti sui prodotti e sui processi produttivi viene trasferita al produttore al quale spetta l'onere di documentarne l'esecuzione e l'efficacia, mentre all'autorità sanitaria compete la verifica sull'effettiva applicazione dell'autocontrollo da parte delle aziende. In tal senso i provvedimenti adottati dall'autorità sanitaria si basano sulla collaborazione delle aziende e su elementi documentali che lasciano margini più ristretti al contenzioso.

Una delle grandi novità del Regolamento è stata l'introduzione dell'audit, sino ad allora sconosciuto in Italia, quale modalità di controllo ufficiale. L'audit è un esame sistematico e indipendente per accertare se determinate attività e i risultati correlati siano conformi alle disposizioni previste, se tali disposizioni siano attuate in modo efficace e se siano adeguate per raggiungere determinati obiettivi.

Se il controllo ufficiale è eseguito in genere senza preavviso, l'effettuazione dell'audit viene preceduta da una notifica preliminare all'azienda. Si tratta di un importante momento di conoscenza e di scambio tra l'Autorità di controllo e l'operatore; consente il realizzarsi di quelle condizioni che potranno rendere concreta la collaborazione tra le parti nel

---

caso si verifichi un rischio per la salute.

La Commissione europea pubblica in genere annualmente il programma coordinato di controlli ufficiali dei prodotti alimentari, al fine di garantire una miglior armonizzazione del controllo nei vari Stati Membri e per consentire inoltre una corretta rotazione degli alimenti da sottoporre a verifica e di relativi rischi sanitari da monitorare.

Il nostro Ministero, nell'ambito di tali programmazioni, individua anch'esso le priorità con le quali le verifiche devono essere effettuate, così come provvedono talune Regioni.

Il nostro Ministero della Salute ha poi emanato linee guida applicative e operative per l'attuazione in Italia del Reg. CE 882/2004, pubblicate alla pagina web

[http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_906\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_906_allegato.pdf)

In tale documento sono ben illustrati le competenze e i ruoli delle diverse Autorità che intervengono sul territorio, le modalità operative con le quali l'Autorità procede a siffatte verifiche, nonché le modalità operative con le quali deve essere effettuato l'audit.

La nuova strutturazione dei controlli, e più in generale tutto il "Pacchetto Igiene", ha comportato la necessità di coordinare le residue vigen-

ti disposizioni nazionali con i citati regolamenti comunitari, specie per quanto riguarda il controllo ufficiale. È stato quindi emanato il D.lgs. 6 novembre 2007, n. 193, relativo "ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei Regolamenti comunitari nel medesimo settore".

Rilevante l'articolo 2 che individua le autorità preposte al controllo.

*"Ai fini dell'applicazione dei Regg. CE 852/2004, 853/2004, 854/2004, 882/2004, ...per le materie disciplinate dalla normativa abrogata di cui all'articolo 3, le Autorità competenti sono il Ministero della Salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Aziende sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze".*

Il nostro legislatore ha quindi ribadito la scelta che era stata compiuta fin dal 1962 con la legge 283 e poi nel 1980 con il D.P.R. 327.

Il citato decreto fissa poi all'articolo 6 le sanzioni per la violazione delle disposizioni fissate dai Regolamenti del "Pacchetto Igiene". Si tratta di sanzioni amministrative individuate da un minimo di 500,00 a un massimo di 150.000,00 euro.

### **Prelievi e analisi di campioni**

Nell'ambito del controllo ufficiale dei prodotti alimentari, una considerazione a



---

parte meritano le modalità di prelevamento dei campioni di prodotti alimentari e l'analisi degli stessi.

L'articolo 11 del Reg. CE 882/2004 dal titolo "Metodi di campionamento e di analisi" fissa alcuni importanti principi generali:

1. I metodi di campionamento e di analisi utilizzati nel contesto dei controlli ufficiali sono conformi alle pertinenti norme comunitarie oppure, se tali norme non esistono, a norme o protocolli riconosciuti internazionalmente, ad esempio quelli accettati dal Comitato europeo di normalizzazione (CEN) o quelli accettati dalla legislazione nazionale.

2. Le autorità competenti fissano procedure adeguate atte a garantire il diritto degli operatori del settore dei mangimi e degli alimenti, i cui prodotti sono oggetto di campionamento e di analisi, di chiedere un ulteriore parere di esperti, fatto salvo l'obbligo delle autorità competenti di intervenire rapidamente in caso di emergenza.

3. In particolare, esse vigilano affinché gli operatori del settore dei mangimi e degli alimenti possano ottenere un numero sufficiente di campioni per un ulteriore parere di esperti, salvo nel caso di prodotti altamente

deperibili o dello scarsissimo quantitativo di substrato disponibile.

4. I campioni devono essere manipolati ed etichettati in modo tale da garantirne la validità dal punto di vista sia giuridico che analitico.

Queste previsioni sono poi state meglio specificate dalle norme nazionali italiane, specie per quanto riguarda il numero di unità campionarie e le garanzie di una controperizia. Le modalità di prelevamento dei campioni, sia deteriorabili che non deteriorabili, destinati all'analisi chimica, sono disciplinate in via generale nello Stato italiano dall'articolo 6 del D.P.R. 26 marzo 1980, n. 327; mentre per quanto concerne i campioni di sostanze deteriorabili destinati al controllo microbiologico, la norma di riferimento è il D.M. 16 dicembre 1993, che ha per titolo "Individuazione delle sostanze alimentari deteriorabili alle quali si applica il regime dei controlli microbiologici ufficiali".

*L'art. 1 del D.M. 16 dicembre 1993 considera deteriorabili:*

a) i prodotti alimentari preconfezionati, destinati come tali al consumatore, il cui periodo di vita commerciale inferiore ai novanta giorni, risulta dalla data di scadenza indicata in etichetta, con la dicitura "da consumarsi entro..." ai sensi dell'art. 10

---

comma 2 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109.

b) i prodotti a base di carne che non abbiano subito un trattamento completo e presentino pertanto le seguenti caratteristiche fisico-chimiche:

1) aW superiore a 0,95 e ph superiore a 5,2;

oppure:

2) aW superiore a 0,91

oppure:

3) ph uguale o superiore a 4.5.

c) i prodotti alimentari sfusi e quelli posti in involucro protettivo destinati alla vendita previo frazionamento ai sensi dell' art. 1. comma 3. del decreto legislativo 27 gennaio 1992. n.109. non sottoposti a congelazione o a trattamenti atti a determinare la conservazione allo stato sfuso per periodi superiori ai tre mesi (quali sterilizzazione, disidratazione, affumicatura, aggiunta di soluti e/o di conservatrici antimicrobici, altri trattamenti di pari effetto) costituiti in tutto o in parte da:

1) Latte, ivi compreso quello parzialmente concentrati;

2) Derivati del latte quali: crema di latte, formaggi freschi, spalmabili, formaggi freschi a pasta filata preincartati di cui all' art.1. comma 2. del decreto – legge 11 aprile 1986, n. 98, convertito nella legge 11 giugno

1986, n. 252, modificato dall'art. 23 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n.

109, latticini freschi, formaggi molli senza crosta, formaggi molli con crosta a stagionatura non superiore ai sessanta giorni, formaggi erborinati;

3) Carni fresche e preparazioni gastronomiche fresche a base di carni fresche;

4) Prodotti della pesca freschi, nonché alimenti composti freschi e preparazioni gastronomiche a base di prodotti della pesca;

5) Prodotti d'uovo freschi o pastorizzati, nonché alimenti composti e di pasticceria e preparazioni gastronomiche a base di prodotti d'uovo;

6) Prodotti ortofrutticoli freschi, refrigerati e non;

7) Paste fresche con ripieno destinate ad essere vendute allo stato sfuso ai sensi dell'art.16, comma 2 lettera c, del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n.109.

La destinazione del campione dei prodotti alimentari destinati all'analisi microbiologica è disciplinata dall'articolo 2 del summenzionato decreto 16 dicembre 1993.

Anche le procedure di analisi e di revisione di analisi sono specificatamente regolamentate e anche in questo caso occorre distinguere tra analisi microbiologiche sui prodotti deteriorabili, individuati dall'art. 1 del D.M. citato, e tutte le altre.

---

Per quanto concerne le analisi microbiologiche sui prodotti non deteriorabili, occorre fare riferimento all'art. 1 della Legge 30 aprile 1962 n. 283 e agli artt. 18 e 19 del D.P.R. 327/80, mentre per quelle sui prodotti deteriorabili, occorre apportare attenzione all'art. 4 del d.lgs. 3 marzo 1993 n. 123 e all'art. 2, 3° e 4° comma, del D.M. 16 dicembre 1993.

Si tratta di un sistema assai strutturato volto a contemperare due distinte esigenze, quella di attuare rapidi, efficaci ed attendibili controlli ufficiali con il primario obiettivo della sicurezza alimentare e quello di assicurare le necessarie garanzie difensive agli operatori del settore alimentare in ipotesi di riscontro di qualche non conformità che possa dare luogo a profili di responsabilità.

### **MOCA (Materiali e Oggetti a Contatto con gli Alimenti)**

Tra le misure proposte per riorganizzare la sicurezza alimentare, l'Autorità europea ha messo a punto anche una sostanziale revisione del quadro legislativo per i materiali e gli oggetti a contatto con gli alimenti (di seguito MOCA).

Infatti il nuovo approccio alla sicurezza alimentare stabilisce che il packaging e più in generale i materiali che entrano in contatto con gli alimenti siano assimilati

in pieno agli alimenti e come tali siano inseriti nel nuovo sistema di controlli armonizzati, allarme rapido, comunicazione dei rischi e tutto quanto costituisce la nuova visione della sicurezza alimentare entrata in vigore con la Food Law (Reg. CE 178 del 28/01/2002).

Analogamente a quanto previsto per gli alimenti il legislatore comunitario ha quindi definito un insieme di regole trasversali applicabili a tutto il settore dei MOCA che saranno trattati nel dettaglio in seguito.

Negli ultimi anni, il legislatore si è intensamente impegnato nel regolamentare le attività manifatturiere che vedono coinvolto il packaging alimentare e più in generale tutti i materiali e gli oggetti destinati ad entrare in contatto diretto e/o indiretto con gli alimenti.

I materiali e gli oggetti a contatto con alimenti fanno parte della filiera e ad essi vanno applicati i criteri e principi di sicurezza richiesti per gli alimenti.

A partire dal 2002 il mondo del packaging si è quindi trovato ad operare in uno scenario di regole in evoluzione. Ad oggi i principali riferimenti legislativi per i materiali e oggetti in contatto con alimenti sono:

- Reg. CE 1935/2004 del Parlamento europeo e del

---

Consiglio, del 27 ottobre 2004, riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari e che abroga le direttive 80/590/CEE e 89/109/CEE.

- Reg. CE 2023/2006 della Commissione, del 22 dicembre 2006, sulle buone pratiche di fabbricazione (di seguito GMP) dei materiali e degli oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari.

- Reg. CE 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

- Decreto del Presidente della Repubblica del 23 agosto 1982 n. 777: Attuazione della Direttiva 76/893/CEE relativa ai materiali e agli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari e successivi aggiornamenti.

- Decreto Legislativo 25 gennaio 1992 n. 108: Attuazione della Direttiva 89/109/CEE concernente i materiali e gli oggetti desti-

nati a venire in contatto con i prodotti alimentari.

- Reg. CE 10/2011 (cosiddetto "Regolamento PIM" - Plastic Implementation Measure)<sup>4</sup>.

Il Reg. CE 1935/2004, Articolo 3 Requisiti generali, prevede che i materiali e gli oggetti debbano essere prodotti conformemente alle buone pratiche di fabbricazione affinché, in condizioni d'impiego normali o prevedibili, essi non trasferiscano ai prodotti alimentari componenti in quantità tale da:

- a) costituire un pericolo per la salute umana;
- b) comportare una modifica inaccettabile della composizione dei prodotti alimentari;
- c) comportare un deterioramento delle loro caratteristiche organolettiche.

Anche per i MOCA - come per il food - è obbligatoria la rintracciabilità (Reg. CE 1935/2004 Articolo 17 Rintracciabilità).

- Soggetti obbligati: gli operatori attivi nella produzione e nella distribuzione di materiali a contatto, quindi produttori e trasformatori delle materie prime da imballaggio e utilizzatori di materiali a contatto.

- Oggetto: i materiali e gli oggetti destinati a venire a con-

---

<sup>4</sup> Pubblicato il 15 gennaio 2011 sulla GUUE serie L 12

---

tatto, direttamente o indirettamente, con gli alimenti.

- Strumenti: spetta agli operatori scegliere sistemi e/o procedure per identificare materiali in entrata e in uscita dal loro processo (dai semplici documenti commerciali ai più complessi software).

- Gli utilizzatori possono decidere di registrare i lotti dei prodotti in uscita (alimenti, freschi e preparati) insieme ai codici di identificazione dei materiali a contatto per essi utilizzati.

Analogamente al food anche per chi produce MOCA è obbligatorio adottare sistemi di assicurazione qualità (Reg. CE 2023/2006 Articoli 5 - 6) Gli operatori del settore devono istituire e rispettare un sistema di assicurazione della qualità efficace e documentato, che tenga conto dell'adeguatezza e del know-how del personale, nonché dell'organizzazione e delle sedi, necessario a garantire che i materiali e gli oggetti finiti siano conformi alle norme ad essi applicabili;

- I materiali di partenza devono essere selezionati e devono essere conformi con le specifiche prestabilite.

- Gli operatori del settore devono istituire e mantenere un sistema di controllo

della qualità efficace, volto a:

- monitorare l'attuazione e il rispetto delle GMP (buone pratiche di fabbricazione);
- identificare misure di correzione di eventuali non conformità alle GMP.

Gli operatori del settore devono elaborare e conservare un'adeguata documentazione su supporto cartaceo o in formato elettronico riguardante le specifiche, le formulazioni e i processi di fabbricazione che siano pertinenti per la conformità e la sicurezza di materiali e oggetti finiti, disponibile per le autorità competenti che ne facciano richiesta (Reg. CE 2023/2006 Art.7).

Le buone pratiche di fabbricazione dei materiali e degli oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari comportano:

- l'istituzione di un Sistema di assicurazione della qualità (art. 5);

- l'istituzione di un Sistema di controllo della qualità (art. 6);

- disporre della Documentazione (art.7).

### **Reg. CE 1169/2011 Etichettatura**

Con la finalità di uniformare la disciplina dell'etichettatura degli alimenti a livello comunitario il Legislatore ha emanato il Reg. CE 1169/2011<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Pubblicato in Gazzetta ufficiale della Comunità Europea del 22 novembre 2011 L 304.

---

relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti al consumatore<sup>6</sup>.

Il nuovo regolamento ha tempi di applicazione piuttosto lunghi. Esso, infatti, si applicherà in linea generale dal 13 dicembre 2014 e prevede uno strutturato ed articolato sistema transitorio per la commercializzazione e per lo smaltimento delle scorte dei prodotti immessi sul mercato ed etichettati fino al giorno precedente la data di applicazione.

Per i prossimi anni potremo quindi trovare sul mercato prodotti differentemente etichettati e conformi alla precedente normativa e/o al nuovo Reg. CE 1169/2011. Le principali novità del nuovo regolamento riguardano innanzitutto il campo d'applicazione che è stato espressamente esteso oltre che agli alimenti destinati al consumatore finale, collettività comprese (ristoranti, mense, ospedali e catering), anche agli alimenti che questi ultimi soggetti forniscono al consumatore finale in senso stretto. Sono altresì comprese le vendite a distanza, ovvero quella via

web, che stanno fortemente crescendo e che quindi il Legislatore ha ritenuto opportuno sottoporre alle disposizioni in materia di informazione al consumatore.

Le indicazioni obbligatorie in etichetta sono principalmente le seguenti (già tuttora obbligatorie ai sensi della Direttiva CE 2000/13):

- a) la denominazione dell'alimento;
- b) l'elenco degli ingredienti;
- c) qualsiasi ingrediente o coadiuvante tecnologico elencato nell'allegato II o derivato da una sostanza o un prodotto elencato in detto allegato che provochi allergie o intolleranze usato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento e ancora presente nel prodotto finito, anche se in forma alterata;
- d) la quantità di taluni ingredienti o categorie di ingredienti;
- e) la quantità netta dell'alimento;
- f) il termine minimo di conservazione o la data di scadenza;
- g) le condizioni particolari di conservazione e/o le condizioni d'impiego;

---

<sup>6</sup> Tale regolamento modifica i Regg. CE 1924/2006 e CE 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la Direttiva 87/250/CEE della Commissione, la Direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la Direttiva 1999/10/CE della Commissione, la Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le Direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il Reg. CE 608/2004 della Commissione.

---

h) il nome o la ragione sociale e l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare di cui all'articolo 8, paragrafo 1;

i) il paese d'origine o il luogo di provenienza ove previsto all'articolo 26;

j) le istruzioni per l'uso, per i casi in cui la loro omissione renderebbe difficile un uso adeguato dell'alimento;

k) per le bevande che contengono più di 1,2% di alcol in volume, il titolo alcolometrico volumico effettivo;

l) una dichiarazione nutrizionale.

La principale novità introdotta dal Regolamento è quella che riguarda l'obbligatorietà dell'etichettatura nutrizionale, il cui contenuto differisce da quello attuale previsto dalla Direttiva 90/496/CEE.

La dichiarazione dovrà recare 7 elementi, ovvero:

- Valore Energetico.
- Grassi.
- Acidi grassi saturi.
- Carboidrati.
- Zuccheri.
- Proteine.
- Sale.

I valori andranno riferiti a 100 gr/ml ed eventualmente, su base volontaria, alla porzione. La Commissione adotterà regole sulle porzioni, per alcune categorie di alimenti, e potrà adottare regole sulle tolleranze relative alle dichiarazioni nutrizionali.

Altre novità di rilievo riguardano le modalità di indicazione degli ingredienti, della data di scadenza, di alcune indicazioni che devono essere obbligatoriamente riportate, dell'origine e/o del luogo di provenienza, l'individuazione del soggetto responsabile delle informazioni sugli alimenti.

Per quanto concerne gli ingredienti viene espressamente esplicitato l'obbligo della ripetizione dell'allergene ogni qualvolta esso sia presente in più ingredienti e coadiuvanti tecnologici utilizzati nell'alimento, salvo il caso espressamente previsto dalla norma, in cui la denominazione dell'alimento faccia chiaramente riferimento alla sostanza o al prodotto in questione. Di rilievo anche le modalità grafiche di indicazione, sulle quali vi è sempre più attenzione: nella lista degli ingredienti gli allergeni dovranno essere messi in risalto utilizzando per l'appunto caratteri grafici differenti.

Ancora per gli oli e grassi vegetali viene fissato l'obbligo di indicarne la natura degli oli e i grassi specificatamente indicati in ordine decrescente di peso.

Viene previsto l'obbligo di indicare la data di scadenza non più sulla sola unità di vendita ma su ogni porzione del prodotto e viene altresì introdotto l'obbligo di indi-

---

care la data del primo congelamento (indicata con giorno, mese e anno) per le carni, le preparazioni di carni e prodotti ittici non processati.

L'argomento maggiormente oggetto di discussione e prese di posizione da parte degli Stati Membri, ad oggi, per la generalità dei prodotti, è certamente quello relativo all'indicazione dell'origine/provenienza. Allo stato attuale, è stata sancita l'obbligatorietà dell'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza:

"Nel caso in cui l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al Paese di origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o che sono contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza" e "per le carni dei codici della nomenclatura combinata (NC) elencati all'allegato XI".<sup>7</sup>

Sempre per quanto concerne l'origine e la provenienza, l'ulteriore importante novità è quella che concerne l'ingrediente primario.

Infatti, se su di un prodotto alimentare verrà espressamente indicata l'origine o la provenienza dello stesso, e se sarà diversa da quella dell'ingrediente primario (ingrediente presente in misura superiore al 50% o ingrediente caratterizzante) dovrà citarsi anche l'origine o la provenienza di quest'ultimo o dovrà comunque esserne evidenziata la diversità.

Non meno rilevante la novità introdotta in tema di responsabilità dall'articolo 8 che prevede espressamente che: "l'operatore del settore alimentare responsabile delle informazioni sugli alimenti è l'operatore con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto o, se tale operatore non è stabilito nell'Unione, l'importatore nel mercato dell'Unione".

Viene dunque definitivamente chiarito che il responsabile dell'informazione sui prodotti è anche il distributore; quindi anche il soggetto che non provvede alla manipolazione del prodotto. Purtroppo il legislatore comunitario non ha escluso la legislazione concorrente degli Stati Membri, cui è stato

---

<sup>7</sup> Carni di animali della specie suina, fresche, refrigerate o congelate; Carni di animali delle specie ovina o caprina, fresche, refrigerate o congelate; Carni fresche, refrigerate o congelate, di volatili della voce 0105.



---

concesso di intervenire e normare alcune aree (materie non specificatamente armonizzate dal regolamento, bevande alcoliche, GDA per gruppi specifici di popolazione, alimenti non preimballati) in aggiunta a quelle sulle quali potevano già intervenire in ottemperanza a quanto stabilito dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e cioè: protezione della salute pubblica e dei consumatori, prevenzione delle frodi, protezione dei diritti di pro-

prietà industriale e commerciale, delle indicazioni di provenienza, delle denominazioni di origine e della repressione della concorrenza sleale.

Quale conseguenza di questo ulteriore ampliamento dei poteri di intervento dei singoli Stati Membri, la libera circolazione delle merci nell'Unione Europea potrà subire ulteriori limitazioni e favorire così possibili discriminazioni protezionistiche tra gli operatori dei diversi Stati Membri.



---

## 4. FOOD SECURITY

**Dario Dongo**  
dario.dongo@me.com

---

## Accesso al cibo

Il concetto di "food security" si distingue da quello di "food safety" poichè non si limita a considerare la "sicurezza alimentare" ma comprende la "sicurezza degli approvvigionamenti alimentari", un diritto umano fondamentale riconosciuto dalle Nazioni Unite.

Il *World Food Summit* nel 1996 ha definito la "food security" come la "situazione nella quale tutte le persone hanno accesso fisico ed economico a un quantitativo di cibo sano e nutriente, sufficiente a rispettare i loro bisogni dietetici e le loro preferenze alimentari ai fini di una vita attiva e in salute".

Al primo posto degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio<sup>1</sup>, concordati al *Summit* delle Nazioni Unite nel 2000, vi era proprio quello di dimezzare la fame nel mondo, liberare cioè da questa morsa letale almeno cinquecento milioni di esseri umani. Il perchè è chiaro, lo sviluppo non può prescindere dalla salute e idoneità al lavoro della popolazione adulta né dalla crescita sana delle nuove generazioni, ed è vice-

versa incompatibile con alti tassi di mortalità infantile, denutrizione e malnutrizione cronica<sup>2</sup>.

A dodici anni di distanza, la cronaca di un fallimento nelle politiche internazionali più intimamente legate alla vita. Un miliardo di esseri umani è oggi afflitto dalla fame<sup>3</sup>. L'incidenza maggiore si registra nell'Africa sub-sahariana dove la fame in crescita colpisce il 26,8% di una popolazione in aumento.

A seguire l'Asia (14% della popolazione, con picchi più elevati nella regione meridionale) e l'America Latina (8%, con punte sino al 17% nell'area caraibica).

Nei Paesi cosiddetti sviluppati l'indice medio di malnutrizione, il colmo della disuguaglianza sociale, ha raggiunto l'1,4%.

L'unica rilevante eccezione è quella della Cina che, oltre ad aver già superato i traguardi di riduzione della povertà stabiliti nei *Millennium Development Goals*<sup>4</sup>, persegue un modello di sviluppo internazionale condiviso che è in netta antitesi rispetto agli schemi neo-colonialisti di accaparramento

---

<sup>1</sup> Si veda: <http://www.ilfattoalimentare.it/fame-nel-mondo-i-millennium-development-goals-sono-lontanissimi.html>

<sup>2</sup> Si veda: <http://www.ilfattoalimentare.it/denutrizione-bambini-africa-save-the-children.html>

<sup>3</sup> Si veda: <http://www.1billionhungry.org>, <http://www.ilfattoalimentare.it/giornata-mondiale-cibo-16-ottobre-fame-oxfam.html>

<sup>4</sup> Si veda: <http://www.un.org.cn/cms/p/resources/30/1539/content.html>

---

delle terre<sup>5</sup>.

### **Insicurezza alimentare**

Il premio Nobel Amartya Sen nei primi anni '80 aveva definito la fame come *"la condizione di alcune persone che non hanno abbastanza da mangiare, non il risultato del non esserci abbastanza cibo"*. Il problema essenziale risiede nella distribuzione delle risorse, consentire a tutti l'accesso al cibo. Tra le varie cause, proviamo a identificare quelle principali.

### **Cambiamento climatico**

Le emissioni di gas serra, appare chiaro ormai, contribuiscono all'aumento delle temperature e influiscono su frequenza e intensità di eventi meteorologici estremi, con gravi danni alle produzioni agricole. Basti considerare gli ultimi dati meteo: tra aprile e giugno 2012, le precipitazioni più intense mai registrate in Regno Unito; giugno 2012 è stato il 328° mese consecutivo con una temperatura globale al di sopra della media stagionale del ventesimo

secolo; luglio 2012 è stato il mese più caldo nella storia delle rilevazioni in USA, mentre Pechino in sole 14 ore ha assistito a precipitazioni senza precedenti.

Quali sono le relazioni tra clima e cibo è presto detto, dal nord al sud del mondo, con alcuni esempi:

- la più grave siccità dell'ultimo mezzo secolo occorsa nel 2012 in USA, primo produttore di mais del pianeta. Crollo dei raccolti, impennata dei listini internazionali, violente ripercussioni sui Paesi che dipendono quasi totalmente dalle importazioni per l'approvvigionamento di cereali (come lo Yemen ove oggi il 44% della popolazione, 10 milioni di persone, patisce la fame)<sup>6</sup>,
- le emergenze del Corno d'Africa nel 2011<sup>7</sup> e in Sahel nel 2012<sup>8</sup>.

Gravi danni a pastorizia e agricoltura, crollo dell'offerta locale di cibo e quindi dipendenza dalle importazioni a prezzi proibitivi per i più poveri, circa 16 milioni di esseri umani.

Secondo Luc Gnacadja<sup>9</sup> responsabile delle Nazioni Uni-

---

<sup>5</sup> Si veda: <http://www.ilfattoalimentare.it/nasce-un-nuovo-colonialismo-agricolo-le-potenze-emergenti-rapinano-territori-in-africa-caraibi-e-pacifico.html>

<sup>6</sup> WFP News (2012), <http://www.wfp.org/news/news-release/food-security-survey-reveal-alarming-levels-severe-hunger-yemen-0>

<sup>7</sup> Si veda: <http://www.ilfattoalimentare.it/somalia-fame-onu.html>

<sup>8</sup> Si veda: <http://www.ilfattoalimentare.it/sahel-fondi-usa-eu.html>

<sup>9</sup> Si veda: <http://www.ilfattoalimentare.it/la-desertificazione-causa-carenze-di-cibo-e-acqua-ma-anche-guerre-e-migrazioni.html>

---

te per le terre aride - le crisi alimentari degli ultimi anni, quand'anche innescate dagli eventi climatici, sono pur sempre da ricondursi alla desertificazione. L'erosione dei suoli è un processo lento, spesso legato all'ipersfruttamento dei terreni arabili, il cui grave impatto è sinora sfuggito alle agende politiche di tutti.

L'*Institute of Development Studies*<sup>10</sup> ha di recente elaborato una previsione di scenario sugli andamenti dei prezzi alimentari, anche in relazione a eventi meteorologici estremi.

Gli aumenti dei listini globali, da qui al 2030, sono stimati nel 177% per il granturco, 120% per il frumento, 107% per il riso<sup>11</sup>.

Con tragiche ripercussioni sulle categorie meno abbienti di popolazione nei Paesi in via di sviluppo, ove i cereali rappresentano in media il 60% del paniere alimentare, secondo l'ultimo rapporto FAO<sup>12</sup>.

### **Biocarburanti**

L'aumento dei listini ali-

mentari ha assunto un carattere strutturale, negli ultimi anni, anche grazie alla continua crescita della domanda di derrate agricole primarie per la produzione di *biofuels*, vale a dire carburanti ricavati da materia organica. Bioetanolo ricavato dalla fermentazione di componenti zuccherine di materia vegetale (es. canna da zucchero, mais, grano), da addizionarsi alla benzina, e biodiesel estratto da oli vegetali (es. palma, soia, colza).

Le politiche energetiche che sovvenzionano o comunque incentivano l'impiego di biocarburanti, oltre a stabilire quote obbligatorie e crescenti di loro mix con i combustibili fossili, incidono in misura sempre più significativa sulla domanda di *commodities* alimentari (oli, cereali e leguminose, zucchero).

E poichè la domanda di cibo tende a essere poco elastica (cioè tendenzialmente invariata rispetto a disponibilità e prezzi), al diminuire dell'offerta - ad esempio a

---

<sup>10</sup> Dirk Willenbockel, Insitute of Development Studies (2012), *Extreme Weather Events and Crop Prices Spikes in a Changing Climate: Illustrative Global Simulation Scenarios*, [www.oxfam.org/en/grow/reports](http://www.oxfam.org/en/grow/reports)

<sup>11</sup> Oxfam (2012), *Clima estremo, prezzi estremi. Quanto costa nutrire un mondo in ebollizione?*, [http://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2012/09/Clima-Estremo-Prezzi-Estremi-ITA\\_rapporto\\_oxfam\\_sept2012.pdf](http://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2012/09/Clima-Estremo-Prezzi-Estremi-ITA_rapporto_oxfam_sept2012.pdf)

<sup>12</sup> FAO, WFP e IFAD (2012), op. cit.

---

causa di cattivi raccolti che si combinano all'assenza di riserve e magari pure a blocchi alle importazioni - i prezzi volano.

A maggior ragione, a causa della domanda aggiuntiva che proviene dal mercato dei biocarburanti, la cui produzione è vincolata a prescrizioni governative ed è perciò indifferente all'aumento dei prezzi della materia prima.

La responsabilità di queste politiche sulla volatilità dei prezzi alimentari è così evidente che nel 2011 dieci organizzazioni internazionali - tra cui il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale<sup>13</sup> e la FAO - hanno raccomandato ai Governi del G20 di invertire la rotta<sup>14</sup>.

La sola Unione Europea consuma quasi l'80% di biodiesel prodotto da colza, soia e palma, con chiara incidenza sui prezzi mondiali degli oli

alimentari.

Prezzi soggetti a storiche fluttuazioni tra il 2006 e il 2012, con picchi a metà del 2008 e all'inizio del 2011. Piochè i grassi hanno un ruolo essenziale sia nei fabbisogni nutritivi che nella produzione di cibarie, tali fenomeni hanno avuto gravi ripercussioni sul sostentamento delle fasce più deboli delle popolazioni.

Nei Paesi importatori, come Haiti che ha assistito al raddoppio dei prezzi al dettaglio degli oli alimentari.

Ma anche nei Paesi esportatori come l'Indonesia, uno dei primi produttori di olio di palma, ove è rarefatta la disponibilità di olio sul mercato locale<sup>15</sup>.

La Commissione europea<sup>16</sup> ha perciò finalmente dato atto del dominio dei biocarburanti di prima generazione (basati su colture alimentari) sulla produzione

---

<sup>13</sup> Si veda: <http://www.ilfattoalimentare.it/crisi-alimentare-lallarme-rosso-della-banca-mondiale.html>

<sup>14</sup> FAO/OECD (2011), *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses. Policy Report including contributions by FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF*, [http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/Volatility/Intergency\\_Report\\_to\\_the\\_G20\\_on\\_Food\\_Price\\_Volatility.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/Volatility/Intergency_Report_to_the_G20_on_Food_Price_Volatility.pdf)

<sup>15</sup> Oxfam (2012), *Bad Bio. La politica UE sui biocarburanti affama, è tempo di invertire la marcia*, [http://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2012/09/BP\\_Bad-Bio\\_OxfamItalia\\_170912.pdf](http://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2012/09/BP_Bad-Bio_OxfamItalia_170912.pdf)

<sup>16</sup> European Commission (2012), *Renewable energy a major player in the European energy market*, [http://ec.europa.eu/energy/renewables/communication\\_2012\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/communication_2012_en.htm), si veda: Accompanying Commission staff working Document, SWD/2012/164, p. 5

---

UE di *biofuels* (88% circa sul totale), proponendo l'introduzione di un limite al loro utilizzo<sup>17</sup>.

Ed è anche alla sete di *biofuels* che si deve la corsa alla terra e all'acqua. *Land-grab*<sup>18</sup> e *water-grab*, la rapina delle risorse essenziali a danno delle comunità più deboli, scacciate con la violenza dai loro territori in nome dell'interesse straniero colluso coi governanti locali. Secondo i dati dell'*International Land Coalition*, due terzi degli investimenti sulla terra negli ultimi dieci anni hanno avuto come finalità proprio la realizzazione di biocarburanti<sup>19</sup>. Secondo uno studio di Oxfam, la terra usata nel 2008 per produrre biocarburanti per l'UE avrebbe potuto alternativa-

mente nutrire 127 milioni di persone<sup>20</sup>.

### **Speculazioni**

*"Un elemento di grande novità negli ultimi anni nel commercio delle materie prime è la presenza massiccia di investitori che trattano le merci come un attivo qualunque. Il fatto che i partecipanti al mercato non negoziano sulla base della domanda e dell'offerta [...] può esercitare una notevole influenza sulla formazione del prezzo di questi prodotti"* (UNCTAD, Agenzia delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo)<sup>21</sup>.

Gli investimenti in questione sono del tutto svincolati dalle attività sottostanti, vale a dire attività agricole e gli scambi commerciali relativi

---

<sup>17</sup> Il 17 ottobre 2012 la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa, che dovrà ora essere analizzata dal Consiglio e dal Parlamento, al fine di emendare la direttiva del 2008 sulle energie rinnovabili. La novità principale della proposta consiste nell'imposizione di un limite alla produzione di biocarburanti da colture alimentari, che non potrà superare il 5% della produzione complessiva. Si tratta di un primo segnale positivo di riconoscimento degli effetti negativi che le politiche sui biocarburanti stanno provocando in relazione al tema della sicurezza alimentare, ma l'obiettivo di miglioramento è ancora poco ambizioso poichè non cambia quelli che sono già ora in media i livelli di produzione e consumo in Europa, ma semplicemente esclude che possa esserci un incremento della produzione e consumo di questa tipologia di biocarburanti nel futuro.

<sup>18</sup> Si veda: <http://ilfattoalimentare.it/land-grabbing-catherine-ashton.html>

<sup>19</sup> ILC (2011), *Land Rights and the Rush for Land*, <http://www.landcoalition.org/cpl/CPL-synthesis-report>

<sup>20</sup> Oxfam (2012), *Bad Bio*, op. cit.



---

alle derrate. Si tratta di operazioni meramente speculative sulle oscillazioni dei listini internazionali delle materie prime, che peraltro provocano una domanda aggiuntiva a quella reale e a sua volta stimolano l'interesse di altri investitori (attratti da un asset il cui prezzo continua a salire)<sup>22</sup>.

Alla liberalizzazione dei mercati dei derivati negli Stati Uniti, nel 2005, è seguito lo sbarco di fondi d'investimento, fondi pensione e altri fondi speculativi, dotati di un potere finanziario considerevole eppur privi di *expertise* sui mercati agricoli, che hanno dato il via a questa 'economia dell'azzardo' basata su una logica meramente speculativa. Da qui le 'bolle' sul mercato dei derivati, scambi di titoli sulla

vendita di merci future a prezzi che esorbitano dal mercato reale<sup>23</sup>.

Negli ultimi cinque anni il volume di affari detenuto dagli speculatori in questi mercati è quasi raddoppiato, dai 65 miliardi di dollari del 2006 ai 126 miliardi del 2011, 20 volte tanto l'ammontare degli aiuti pubblici globali all'agricoltura (dati *World Development Movement*)<sup>24</sup>.

Un gioco d'azzardo, per il profitto di pochi, che mette a rischio la vita di milioni di persone<sup>25</sup>.

Gli effetti dell'insicurezza alimentare si sintetizzano nella disperazione che costringe gli ultimi a scelte in grado di pregiudicare ogni speranza nel medio e lungo termine: dalla vendita delle poche risorse residue - sia-

---

<sup>21</sup> UNCTAD (2009), *Trade and Development Report 2009, cap. II: The financialization of commodity markets*, p.54, [http://unctad.org/en/Docs/trdr2009\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/trdr2009_en.pdf)

<sup>22</sup> Si veda: <http://www.ilfattoalimentare.it/crisi-alimentare-in-arrivo-la-denuncia-del-relatore-speciale-onu-per-il-diritto-all'alimentazione-troppo-speculazione.html>

<sup>23</sup> Si veda: <http://www.ilfattoalimentare.it/allarme-sui-prezzi-alimentari-la-commissione-europea-dichiara-battaglia-a-tutto-campo.html>

<sup>24</sup> *World Development Movement (2011), Broken markets. How financial market regulation can help prevent another global food crisis*, <http://www.wdm.org.uk/sites/default/files/Broken-markets.pdf>

<sup>25</sup> Per approfondimenti sul tema della speculazione sul cibo si veda ad esempio: Fondazione Culturale Responsabilità Etica (2010), *Scommettere sulla fame. Crisi finanziaria e speculazione su materie prime e cibo*, [www.fcre.it](http://www.fcre.it); Oxfam (2011), *Not a game: speculation vs food security. Regulating financial market for growing a better future*, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/ib-speculation-vs-food-security-031011-en.pdf>

---

no terre o animali - al tentativo, non privo di rischi, della migrazione.

L'effetto ultimo - già evidenziato nel 2009 dall'allora *Executive Director* del *World Food Programme*, Josette Sheeran - è l'instabilità politica. Un mondo affamato è un mondo pericoloso: "Se le persone non hanno abbastanza cibo da mangiare ci sono tre cose che possono fare: ribellarsi, emigrare o morire".

### **Il ruolo della Politica**

Gli aiuti pubblici allo sviluppo (APS), vale a dire le risorse che i Paesi ricchi stanziavano per iniziative di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo (mediante canalizzazione di risorse a fondi multilaterali o iniziative di cooperazione bilaterale o triangolare), sono pressoché inesistenti.

Eppure il 75% delle persone che vivono al di sotto della soglia di povertà appartiene a comunità rurali, e l'aumento di un punto

percentuale del PIL generato dal settore agricolo è fino a quattro volte più efficace, rispetto ad altri, nel contribuire a ridurre fame e povertà<sup>26</sup>.

I Paesi donatori del *Development Assistance Committee* hanno stanziato nel biennio 2010-2012 solo 11,7 miliardi di dollari per iniziative legate alla *food security*, il 7% circa degli aiuti pubblici allo sviluppo (dati Ocse)<sup>27</sup>.

Il *Summit del G8*<sup>28</sup> in Giappone (2008) costituì a sua volta occasione per varie promesse sul fronte della sicurezza alimentare globale. L'anno successivo, con l'adozione dell'*Iniziativa de L'Aquila sulla Sicurezza Alimentare*, i membri del G8 (insieme ad Australia, Unione Europea, Spagna, Olanda e Svezia) si sono impegnati a elargire, nell'arco di tre anni, 22 miliardi di dollari per affrontare il problema della sicurezza alimentare, in accordo con i principi del *Sustainable Global*

---

<sup>26</sup> Barilla Center for Food and Nutrition (2012), *Le sfide della Food Security*, [http://www.barillacfn.com/wp-content/uploads/2012/07/pp\\_sfi-de\\_food\\_security.pdf](http://www.barillacfn.com/wp-content/uploads/2012/07/pp_sfi-de_food_security.pdf)

<sup>27</sup> OECD (2012), *Aid for Food and Nutrition Security*, <http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/Brochure%20on%20Food%20Security%20FINAL%2013%20July%202012.pdf>. Riguardo l'Italia, secondo i dati dell'OCSE, il nostro Paese ha elargito 79 milioni, ovvero una media del 6% di tutto l'APS italiano.

<sup>28</sup> Si veda: <http://www.ilfattoalimentare.it/g8-usa-obama-fame.html>

---

*Food Security*, adottati pochi mesi dopo a Roma, che riconoscono tra l'altro l'importanza di condurre iniziative sinergiche e rispettose delle strategie e programmi che il Paese beneficiario abbia (eventualmente) intenzione di attuare.

Dalle parole ai fatti, solo il 48% delle somme promesse (delle quali peraltro solo il 30% costituiva risorsa aggiuntiva rispetto a precedenti impegni) è stato effettivamente messo a disposizione<sup>29</sup>.

Il *Summit G20*<sup>30</sup> di Pittsburgh (2009) aveva introdotto il meccanismo da cui è derivato il *Global Agriculture & Food Security Program* (GAFSP).

Alcuni Paesi membri del G20 e fondazioni private vi hanno aderito come *donor*, permettendo sinora la raccolta di 855 milioni di dollari, investiti in 18 Paesi.

All'ultimo G8 di Camp David (2012) è stata poi lanciata una nuova iniziativa, *The New Alliance for Food Security and Nutrition*, focalizzata sugli investimenti pubblico-privati in agricoltura.

Pare dunque che la comunità internazionale abbia iniziato a considerare il pro-

blema della *food security*. Ma le promesse non bastano a sfamare le popolazioni. Il 9 marzo 2012 il Comitato sulla Sicurezza Alimentare presso le Nazioni Unite (*Committee on World Food Security*, CFS) ha finalmente adottato le *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*<sup>31</sup>. Un documento cruciale che ha posto le basi per la salvaguardia dei diritti sulla terra e la lotta al *land-grabbing*, ma dovrà ora venire realmente applicato dagli Stati membri nei loro territori e anche altrove, da parte degli investitori ivi basati.

In ottobre 2012 il Comitato, su proposta delle organizzazioni della società civile e dei movimenti sociali che partecipano ai lavori, ha adottato il "*Global Strategic Framework for food security and nutrition*"<sup>32</sup>.

Un quadro strategico nel quale possano confluire le principali raccomandazioni e iniziative per attuare politiche quanto possibile efficaci sulla sicurezza alimentare e nutrizionale, nei diversi ambiti (globale, regio-

---

<sup>29</sup> OECD (2012), *Aid for food* (...), op. cit.

<sup>30</sup> Si veda: <http://www.ilfattoalimentare.it/g20-agricoltura-tanta-fame-ma-pochi-impegni.html>

<sup>31</sup> Si veda: <http://www.ilfattoalimentare.it/rapina-terre.html>

<sup>32</sup> Si veda: <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/ME498E.pdf>

---

nale e nazionale e locale). Investire per la sicurezza alimentare dei Paesi in Via di Sviluppo significa anzitutto mobilitare risorse e competenze per investimenti efficaci e sostenibili (dal punto di vista sociale e ambientale) in agricoltura, con attenzione al sostegno delle comunità agricole locali. Ma anche cambiare le politiche che governano l'attuale sistema alimentare globale, per meglio rispondere alle sfide dell'equità, della sostenibilità e della resilienza (capacità di resistere agli *shock* esterni).

### **Prospettive future**

Cambiare le politiche che governano l'attuale sistema alimentare per favorire la cooperazione internazionale, in luogo della competizione, nell'utilizzo delle risorse naturali altrimenti destinate a

esaurimento<sup>33</sup>. La salvaguardia dell'interesse collettivo e dei diritti delle categorie più deboli. Dovrebbero essere questi i criteri-guida di un'azione coordinata di tutti i Governi per riuscire ad affrontare le cause che sono alla radice del problema della fame.

In estrema sintesi, ciò significa agire su tre livelli<sup>34</sup>:  
- definire una nuova *governance* globale, per affrontare in via preventiva le crisi alimentari. Investire sull'adattamento ai cambiamenti climatici e la lotta alla desertificazione, sulla riduzione del rischio di disastri, sulla protezione sociale. Ma anche ridefinire le regole nelle politiche commerciali, impedire la speculazione sulle materie prime nei mercati finanziari<sup>35</sup>, rivedere le condizionalità poste agli aiuti alimentari nelle crisi uma-

---

<sup>33</sup> Si veda: <http://www.ilfattoalimentare.it/collasso-globale-mit-prodi-vittorio.html>

<sup>34</sup> Per approfondimenti si veda: Oxfam (2011), Coltivare un futuro migliore. Assicurare la giustizia alimentare in un mondo dalle risorse limitate. Rapporto di ricerca, [http://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2011/05/Rapporto\\_Coltivare\\_31Mag11\\_@.pdf](http://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2011/05/Rapporto_Coltivare_31Mag11_@.pdf)

<sup>35</sup> Da monitorare in questo ambito la proposta legislativa in discussione in Europa per introdurre dei limiti di posizione, ovvero limitare il numero di contratti che possono essere detenuti da un *trader* o da un gruppo di *trader* su una determinata materia prima. La proposta è un primo segnale della volontà politica dell'UE di limitare la speculazione sul cibo, ma il testo attuale presenta ancora molti ambiti da dover migliorare per rendere la regolamentazione efficace. Si veda: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0303+0+DOC+PDF+V0//EN>

---

nitare, abolire gli incentivi a coltivazioni per uso non alimentare (es. *biofuels*) ove non sia dimostrata la loro sostenibilità socio-ambientale,

- costruire un nuovo futuro agricolo<sup>36</sup>. Spostare almeno congrua parte delle risorse pubbliche, ora rivolte a massicci investimenti a favore di poche grandi aziende del Nord del mondo, verso azioni di sostegno all'agricoltura di piccola scala ove è necessario intervenire aumentando la produttività, incoraggiando pratiche agroecologiche<sup>37</sup>, aumentando la resilienza. L'accesso alle risorse naturali deve venire salvaguardato tutelando i diritti sulla terra, anche ove essi non siano formalizzati. Così come deve venire facilitato l'accesso dei produttori agricoli di piccola scala alla conoscenza, alla tecnologia e ai mercati.

E questo deve avvenire per tutti, garantendo uguali di-

ritti alle donne che nei Paesi del Sud investono la loro esistenza in attività agricole per sostenere la propria famiglia ma spesso senza alcun riconoscimento dei diritti sulla terra e senza poter partecipare con uguali diritti nelle attività agricole più redditizie<sup>38</sup>,

- costruire un nuovo futuro ecologico, partendo da un accordo globale sul clima e dall'equa distribuzione a livello globale delle limitate risorse naturali disponibili.

*«I governi dovrebbero affrontare i problemi odierni affidandosi alle fonti rinnovabili. Sostenibilità in agricoltura, industria, gestione delle risorse idriche e approvvigionamenti energetici».*

È stato questo l'avvertimento del Segretario generale dell'Oecd, Angel Gurría, nel presentare a marzo 2012 il rapporto sul clima.

*«Altrimenti, di qui al 2050 sarà un problema provvedere ai bisogni di 9 miliardi*

---

<sup>36</sup> Si veda: <http://www.ilfattoalimentare.it/parlamento-europeo-sostenere-agricoltura-paesi-via-sviluppo-fermare-crisi-alimentari.html>

<sup>37</sup> Si veda: <http://www.ilfattoalimentare.it/leco-agricoltura-potrebbe-raddoppiare-la-produzione-di-cibo-nelle-aree-critiche-entro-10-anni.html>, <http://www.ilfattoalimentare.it/biologico-africa-onu.html>

<sup>38</sup> Secondo i dati della FAO, riuscire a garantire pari diritti a uomini e donne nell'accesso agli input produttivi, aumenterebbe la produttività delle aziende agricole gestite da donne dal 20 al 30%, che potrebbe significare un aumento della produzione nei Paesi in via di sviluppo dal 2,5 al 4% ed una riduzione della percentuale di persone denutrite che si attesterebbe tra il 12 e il 17%. FAO (2011), *The State of Food and Agriculture*, <http://www.fao.org/docrep/013/i2050e/i2050e.pdf>

---

di persone»<sup>39</sup>.

È importante disseminare consapevolezza e attenzione di imprese e consumatori in merito all'incidenza dei loro comportamenti sul futuro del pianeta e dei suoi abitanti.

In questo senso si richiama il recente lavoro di Oxfam che con il c.d. *Metodo Coltiva* ha offerto una guida rivolta ai consumatori, per influenzare positivamente il sistema alimentare attraverso semplici azioni quotidiane (come ridurre gli sprechi, prediligere cibo di stagione, fare uso consapevole delle carni, sostenere i produttori di piccola scala, moderare i consumi di acqua e energia in cucina).

C'è lavoro per tutti, senza perdere altro tempo.

Governi ed enti pubblici, imprese e organizzazioni della società civile, consumatori: sconfiggere la fame è un problema che riguarda ognuno, nei più diversi contesti di aggregazione sociale.

Con differenti responsabilità siamo tutti chiamati a cambiare le regole di un sistema alimentare iniquo e fallimentare. Le ricorrenti crisi degli ultimi anni mostrano in tutta evidenza che è urgente agire per il cambiamento.

Il monito del Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon<sup>40</sup>, con la sua iniziativa *Zero Hunger Challenge*<sup>41</sup>, deve assumere priorità nelle strategie nazionali e internazionali.

La fame è uno scandalo intollerabile che può e deve venire risolto al più presto.

---

<sup>39</sup> Si veda: <http://ilfattoalimentare.it/ambiente-inquinamento.html>

<sup>40</sup> Si veda: <http://www.ilfattoalimentare.it/rio20-ban-ki-moon-clima.html>

<sup>41</sup> Si veda: <http://un-foodsecurity.org/node/1356>



