

I controlli alimentari in Italia tra competenze istituzionali ed incompetenze professionali.

Agostino Macrì – Unione Nazionale Consumatori.

Introduzione

I vari alimenti che vengono prodotti in Italia sono sottoposti a sistemi di controllo in funzione delle loro caratteristiche merceologiche, delle varie denominazioni e degli eventuali disciplinari di produzione.

In particolare esistono gli alimenti “biologici” le cui caratteristiche debbono essere certificate da enti privati, riconosciuti dal Ministero per le Politiche Agricole e Forestali, anche sulla base di controlli analitici.

Esistono poi tutti gli alimenti “tipici”, riconosciuti dall’Unione Europea, la cui produzione avviene nel rispetto di specifici disciplinari che prevedono misure di controllo a carico delle aziende.

La filiera della produzione alimentare a partire da quella primaria per finire a quella di trasformazione deve attuare delle misure di autocontrollo al fine di garantire la sicurezza degli alimenti dai campi alla tavola.

Le Autorità Pubbliche, generalmente in accordo con la Commissione dell’UE, programmano piani di controllo annuali per la verifica di alcuni alimenti o parametri (es. mangimi o residui di farmaci negli alimenti di origine animale).

Infine le Autorità di controllo pubbliche intervengono nella produzione primaria, nella conservazione, nella trasformazione, nella distribuzione degli alimenti come pure nella ristorazione collettiva. L’unico punto a non essere controllato è la ristorazione domestica dove il singolo consumatore rimane responsabile delle proprie azioni.

Tutti gli alimenti vengono sottoposti a controlli di tipo sanitario, merceologico e documentali-fiscali.

Per controlli di tipo sanitario si intendono quelli che riguardano la ricerca di sostanze chimiche potenzialmente pericolose, quella di microrganismi patogeni o possibile causa di tossinfezioni alimentari e la ricerca di agenti fisici come le sostanze radioattive. Molto importanza stanno assumendo i controlli per la verifica dei “claims” nutrizionali dei vari alimenti.

I controlli merceologici riguardano la conformità a quanto dichiarato sulle etichette per quanto riguarda, ad esempio, il peso, la natura delle materie prime utilizzate, alcuni aspetti organolettici. Tra i controlli merceologici possiamo anche considerare le frodi alimentari che non hanno riflessi sulla sicurezza degli alimenti, ma soltanto sul valore economico come ad esempio vendere olio di semi vari per olio di oliva.

I controlli documentali riguardano la verifica dei documenti di accompagnamento delle merci (soprattutto per quelle di importazione ed hanno anche carattere fiscale), le certificazioni sull'uso di pesticidi ed altre sostanze chimiche in agricoltura, la certificazione sull'uso di farmaci nelle produzioni zootecniche, la verifica della congruità delle strutture in cui gli alimenti vengono conservati, prodotti o trasformati, il controllo della attuazione dei piani di autocontrollo aziendale o il rispetto degli HACCP

I controlli sanitari e merceologici riguardano sia i produttori che le autorità pubbliche, mentre i controlli documentali sono di esclusiva competenza delle Autorità Pubbliche.

Procedure di controllo.

Nel caso degli autocontrolli le procedure da seguire vengono definite dagli stessi produttori che procedono ai campionamenti in modo autonomo ed inviano i campioni per le analisi a laboratori che possono essere aziendali, privati ed anche pubblici, purché lavorino conformemente a quanto previsto dal Regolamento CE n° 765/2008 e siano stati accreditati da un Ente di Accreditamento.

Le procedure di controllo pubblico sono state esaminate e discusse da diversi autori che hanno approfondito la materia in modo esauriente ed a cui si rimanda. In particolare si citano quello più recenti di Alfredo Montagna (2009) e i tre lavori di Antonio Neri del 2010 in cui sono stati affrontati sia gli aspetti tecnici relativi alla modalità operative, che le conseguenze giuridiche correlate alle procedure di campionamento, analisi e revisione delle analisi.

Con il “pacchetto igiene” l’Unione Europea ha in pratica definito delle linee guida da seguire, ma ha lasciato agli stati membri una certa flessibilità per quanto riguarda le sanzioni da applicare nei casi di inadempienza ed anche l’organizzazione dei controlli.

Il nostro Paese ha mantenuto l’organizzazione dei controlli e che, come vedremo è estremamente complessa ed articolata.

Strutture per il controllo pubblico.

Con il Decreto Legislativo 300/1999 sono state definite le competenze delle Autorità Centrali in materia di controlli alimentari-

In particolare:

- 1) al Ministero della Salute sono state attribuite le funzioni in materia di tutela della salute umana, di coordinamento del sistema sanitario nazionale, di sanità veterinaria, di tutela della salute nei luoghi di lavoro, di igiene e sicurezza degli alimenti.

Gli organi di controllo che afferiscono al Ministero della Salute sono:

- i servizi sanitari Regionali e le ASL
- gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali
- il Comando Carabinieri NAS
- gli Uffici periferici di sanità marittima ed aerea
- gli Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari
- l'Istituto Superiore di Sanità.

2) al Ministero per le Politiche Agricole e Forestali le funzioni ed i compiti in materia di agricoltura e foreste, caccia e pesca

Gli organi di controllo che afferiscono a questo Ministero sono:

- l'Ispettorato Centrale per il controllo della qualità e repressione frodi dei prodotti alimentari
- le Capitanerie di Porto
- il Corpo Forestale dello Stato
- I Carabinieri del Nucleo Antifrodi Comunitarie

Esistono poi l'Istituto per la Ricerca nella Alimentazione e la Nutrizione (INRAN) ed alcuni Istituti del CRA (Ricerca in Agricoltura) che esercitano anch'essi alcune specifiche funzioni di controllo

3) al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare le funzioni ed i compiti relativi alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema.

Le ARPA sono le principali strutture che operano nel settore ambientale ed in particolare per il controllo delle acque, ma anche di altri alimenti

- 4) Il Ministero dell'Economia e delle Finanze svolge controlli di carattere fiscale attraverso l'Agazia delle Dogane e la Guardia di Finanza. Dispone anche di un Laboratorio per i controlli.
- 5) I controlli finalizzati al contrasto delle frodi alimentari, nonché a garantire la sicurezza alimentare possono essere svolti da tutti gli organi sia di Polizia Amministrativa (oltre a quelli citati precedentemente anche la Polizia Annonaria dei Comuni) sia di Polizia Giudiziaria ed in particolare la Polizia Locale dei Comuni e delle Province, la Polizia di Stato, i Carabinieri, la Guardia di Finanza. E' comunque necessario che chi opera abbia la qualifica di "Ispettore Sanitario". Tale obbligo non esiste quando l'attività ispettiva viene richiesta da una Autorità Giudiziaria.

Nel 2001 è avvenuta una modifica della costituzione che ha portato ad una condivisione delle responsabilità in tema di salute in generale e della sicurezza alimentare in particolare tra Autorità Nazionali e Regionali. Ne è derivato che le Regioni e le Provincia autonome hanno la responsabilità, all'interno del proprio territorio, della pianificazione, dell'indirizzo e coordinamento, del rilascio delle autorizzazione e della verifica dei controlli. L'attuazione dei controlli è gestita a livello locale da 197 AUSL che hanno un elevato livello di autonomia nella destinazione e gestione delle risorse.

L'organizzazione dei controlli, così come è stata sinora descritta, sembrerebbe essere relativamente chiara ed organica, ma non tiene conto delle articolazioni delle strutture centrali e di quelle regionali.

Per dare un'idea della complessità della situazione si ritiene opportuno riportare integralmente quanto descritto nel sito web del Corpo Forestale dello Stato in riferimento ai controlli in materia di frodi alimentari.

“I controlli e le indagini nel settore delle frodi alimentari sono effettuati da Organi dipendenti da diversi Dicasteri quali il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali (MIPAF), il Ministero della Salute, il Ministero dell'Economia ed anche delle Regioni, Province Autonome e Comuni.

In particolare il MIPAF svolge la propria azione in materia attraverso l'Ispettorato Centrale per il controllo della qualità e Repressione Frodi dei prodotti alimentari (ICQ), La Direzione Generale per la pesca marittima e l'acquacoltura, che si avvale delle Capitanerie di Porto, il Corpo Forestale dello Stato della Divisione 2° dell'Ispettorato Generale e del Nucleo Agroalimentare e Forestale (NAF) e attraverso il Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari che si avvale del NAC (Nucleo Antifrodi Comunitarie).

Il Ministero della salute concorre alla prevenzione ed alla repressione dei reati nel settore agroalimentare attraverso il Dipartimento degli alimenti, Nutrizione e sanità Pubblica Veterinaria, l'Istituto Superiore di Sanità, gli Uffici periferici di sanità Marittima ed Aerea ed Uffici di confine terrestre, i PIF, gli Uffici Veterinari per gli Adempimenti Comunitari (UVAC), il comando Carabinieri per la Sanità che si avvale del Nucleo Antisofisticazioni (NAS).

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze esercita la sua azione di controllo attraverso l'Agenzia delle Dogane e la Guardia di Finanza che opera con un apposito gruppo il Nucleo Speciale Repressioni Frodi

Comunitarie che ha competenze a mantenere i rapporti con l'Organismo comunitario (OLAF) deputato a coordinare l'azione di tutela degli interessi della Comunità.

Altri organi sono localizzati presso gli enti territoriali quali le ASL, i Servizi di Igiene Pubblica, i Servizi veterinari, Osservatori Fitosanitari Regionali, le strutture regionali incaricate di esercitare la vigilanza sugli organi di controllo, Servizi repressione frodi in materia vitivinicola, gli Ispettori Annonari, i Vigili Sanitari.

La AGEA e la Agecontrol SpA svolgono attività di controllo nel settore insieme ad alcuni organi regionali quali Enti pagatori. In particolare la Agecontrol è una agenzia cofinanziata dalla Comunità Europea ed è incaricata della verifica della corretta applicazione delle norme europee relative alla OCM del settore oleario ed alla classificazione degli oli.

Il coordinamento operativo tra i vari organi operanti sul territorio nazionale per le azioni dei controlli diretti alla tutela della qualità dei prodotti agroalimentari e della sicurezza alimentare è assicurata da un apposito Comitato Tecnico previsto dal DM 13 febbraio 2003 n° 44, presieduto dal Ministro del MIPAF o da suo delegato”.

Riepilogando per sommi capi le competenze la situazione è quindi la seguente:

a) Il controllo della sicurezza degli alimenti fa capo al Ministero della Salute, alle Regioni , alle Province autonome ed in definitiva alle ASL.

b) Il controllo della qualità degli alimenti spetta al MIPAF

c) Il Ministero dell'ambiente verifica eventuali problemi legati alla sicurezza ambientale ed alle acque

d) Eventuali infrazioni fiscali vengono verificate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

e) Esistono poi molte strutture che agiscono a livello locale quali ad esempio la polizia urbana, i guardacaccia, la polizia provinciale, ecc. che hanno una valenza locale ed agiscono con compiti di vigilanza soprattutto negli esercizi commerciali di distribuzione e nella ristorazione collettiva.

In caso di infrazioni vengono comminate delle sanzioni di carattere amministrativo o penale. Alcuni degli organi sopra citati possono intervenire direttamente, ma la parola finale spetta quasi sempre alla Magistratura che agisce con le proprie strutture territoriali. Anche se i singoli Magistrati per esprimere i loro giudizi si avvalgono degli esiti dei tanti processi che si svolgono in Italia, non esiste una struttura di coordinamento nazionale.

Laboratori di controllo

Le principali strutture di Laboratorio incaricate o in grado di effettuare le indagini analitiche sono quelle :

- Degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali
- Servizio Repressione Frodi
- ARPA
- Laboratori delle Dogane
- INRAN
- Laboratori CRA
- ISS
- CNR

- Università ed altri
- Laboratori privati

Non è facile fare una distinzione netta tra i laboratori che eseguono analisi di tipo merceologico, organolettico o sanitario. Alcuni dei Laboratori Pubblici eseguono dei controlli anche per le aziende private. Al contrario i Laboratori privati non possono effettuare analisi per il servizio pubblico.

Analisi della situazione

Le attività di **autocontrollo** da parte dell'industria alimentare sono obbligatorie e vengono gestite in proprio dalla stessa industria. Si tratta di una attività molto onerosa e insieme alla gestione dei processi costano oltre il 2 % del fatturato dell'intera industria alimentare.

Le attività di **controllo pubblico**, come abbiamo visto, sono di competenza di varie strutture e apparentemente sono divise in modo netto tra verifiche sanitarie, qualitative organolettiche e merceologiche e di tipo fiscale.

Andando a verificare nei dettagli le varie competenze è però evidente che esistono delle sovrapposizioni anche perché molto spesso ad infrazioni di un tipo ne sono associate delle altre. Ad esempio può quindi facilmente capitare che da una indagine di tipo fiscale emergono dei reati che coinvolgono la sicurezza degli alimenti o viceversa.

In questi casi e situazioni analoghe, non sempre vengono coinvolte le strutture di controllo competenti, ma si passa direttamente alla Magistratura. Si attiva quindi un meccanismo molto complesso perché la Magistratura deve avviare delle indagini e, garantendo i diritti della Difesa, fare eseguire i necessari accertamenti, nominare i propri consulenti, avviare dei processi e così via. Si tratta di procedure che

richiedono ovviamente periodi di tempo molto lunghi e sicuramente raramente compatibili con la conservabilità dei prodotti alimentari.

Un altro problema è rappresentato dalla applicazione delle procedure di controllo ed in particolare dei **campionamenti**.

I campioni che vengono prelevati per le analisi debbono essere omogenei della partita da cui provengono per essere certi che i risultati che verranno ottenuti siano rappresentativi. Le procedure da applicare sono pertanto molto diverse tra loro. Ad esempio quando ci si trova a dovere prelevare un campione di una farina dalla stiva di una nave bisognerà applicare procedure diverse da quelle che vengono adottate per prelevare delle salsicce da una norcineria.

Bisognerebbe inoltre che le singole strutture competenti per effettuare i controlli si dedichino con maggiore attenzione a quelli che sono i loro compiti. Ad esempio le Capitanerie di Porto hanno una funzione di fondamentale importanza per evitare i tanti abusi ed illeciti che si verificano nella pesca e che creano gravi danni ambientali. Piuttosto che andare a verificare la qualità merceologica del pesce utilizzato nei ristoranti.

I **prelevatori** dovrebbero avere delle idee precise sulle analisi che debbono essere effettuate e per questo dovrebbero agire in stretta collaborazione con i tecnici che debbono effettuare le analisi. Dovrebbe essere chiaro che in molti casi non è possibile sviluppare un metodo di analisi in breve tempo e che un laboratorio non può fare tutte le analisi alimentari che potrebbero essere richieste.

Si tratta insomma di mettere un freno alla “creatività” dei funzionari prelevatori per i quali è molto facile prendere un campione a caso e richiedere di effettuare un numero imprecisato di analisi.

Anche se non deve essere frenato l'interesse ad effettuare ricerca, allo stesso modo dovrebbe essere frenata la "creatività" degli analisti che vanno a cercare qualche cosa che non viene loro richiesta.

Quanto, a seguito di procedure non standardizzate, dovesse emergere qualche problema di carattere innovativo, è necessario un coinvolgimento delle autorità centrali e di esperti degli specifici settori, prima di divulgare le notizie ai media. Purtroppo non sono rari i casi che hanno provocato grandi allarmismi e che poi si sono rivelati delle banalità.

Esiste poi la libertà per ogni struttura competente nei controlli ufficiali ad intervenire in modo autonomo, questa "libertà di azione" e la mancanza di un coordinamento, può essere causa di situazioni paradossali per cui alcune aziende produttive vengono "visitare" in modo praticamente contemporaneo più volte da diversi controllori ed altre aziende non subiscono alcun controllo. Il livello di confusione può essere ulteriormente incrementato quando vengono fatti dei campionamenti ed avviati a diversi laboratori di analisi, oppure che ad uno stesso laboratorio pervengono campioni di una stessa partita, ma fatti da diversi organi prelevatori.

Costi e considerazioni finali

I costi del controllo pubblico sono difficilmente quantificabili, ma sono sicuramente molto alti considerando sia il numero degli addetti, che sicuramente è stimabile nell'ordine di grandezza delle decine di migliaia di persone, ed anche le varie strutture di laboratorio coinvolte che sono diverse decine e debbono avvalersi di strumentazioni avanzate e molto costose.

Dai dati provenienti dalla Federalimentari risulterebbe che in Italia ogni anno vengono fatti circa centomila campioni di alimenti da analizzare e che richiedono circa un milione di analisi, ma questo dato potrebbe anche

essere sottostimato. E' comunque evidente che per rispondere alle esigenze della più ampia sicurezza possibile dei consumatori è necessario investire cifre molto importanti.

.
Da una analisi che non può essere considerata approfondita, si ha la netta impressione che le strutture pubbliche investano importanti risorse per ottenere a causa di una organizzazione approssimativa.

Sarebbe quindi molto utile mettere ordine al sistema dei controlli sia privati che pubblici definendo delle procedure semplificate e riorganizzando le varie strutture coinvolte.

Il livello di sicurezza degli alimenti nel nostro Paese è attualmente molto elevato, ma altrettanto elevato è il costo che deve essere sostenuto per ottenere questo risultato. A fare le spese di questo sistema è sempre il consumatore che paga direttamente ai produttori alimentari i costi sostenuti per la "gestione" degli autocontrolli; indirettamente attraverso le tasse paga i controlli pubblici.

Un migliore sistema darebbe forse uguale o maggiore sicurezza e ridurrebbe significativamente il costo della spesa quotidiana.