L'adulterazione economicamente motivata: commento a «*The pursuit of food authenticity: reccommended & legal policy strategies to eradicate economically motivated adulteration (food fraud)*» di Michael T. Roberts e Whitney Turk, UCLA School of Law

Parte I. Il problema dell'adulterazione economicamente motivata negli Stati Uniti e la sua definizione. - 1.1. Il problema della definizione di adulterazione negli Stati Uniti ed in Unione europea. - 1.2. Le tipologie di frodi alimentari ed i relativi strumenti di individuazione. - 1.3. I danni collegati all'adulterazione economicamente motivata. Parte II. Gli strumenti regolatori utilizzati per combattere l'adulterazione economicamente motivata. Parte III. Le possibili strategie regolatorie e politiche per combattere l'adulterazione economicamente motivata. - 3.1. Mettere gli interessi dei consumatori al primo posto. - 3.2. Definire l'adulterazione economicamente motivata in modo più esaustivo. - 3.3. Creare una lista di prodotti più suscettibili di adulterazione e svilupparne i relativi *standard*. - 3.4. Promuovere l'autenticità come un valore pubblico. - 3.5. Incrementare l'effettivo uso della *class action*. - 3.5.1. I danni nelle *class action*. - 3.5.2. La certificazione della classe. - 3.5.3. Le condizioni di legittimità attiva nelle *class action*. Conclusioni.

Introduzione. È stato recentemente pubblicato un elaborato (*white paper*) dei Professori Michael T. Roberts e Whitney Turk dell'Università della California, Los Angeles (UCLA) riguardante le frodi alimentari negli Stati Uniti d'America.
Il *white paper*, dopo aver declinato il concetto di adulterazione economicamente motivata, «*economically motivated adulteration*» (EMA), mette in evidenza le carenze normative e la sottovalutazione del problema da parte della Food and Drug Administration (d'ora in poi FDA), la quale pare essere più attenta a tutelare le esigenze commerciali delle imprese piuttosto che gli interessi dei consumatori.
Gli Autori propongono implementazioni all'attuale impianto giuridico statunitense a beneficio primariamente del consumatore ed auspicano che le istituzioni intervengano per meglio definire il concetto di adulterazione economicamente motivata e che l'industria alimentare abbracci il valore dell'autenticità.
Infine, il documento propone implementazioni giuridiche e giudiziarie per far fronte alle frodi alimentari.

Parte 1. *Il problema dell'adulterazione economicamente motivata negli Stati Uniti e la sua definizione.*

1.1. - *Il problema della definizione di adulterazione negli Stati Uniti ed in Unione europea.* Negli Stati Uniti la materia alimentare è regolamentata da un considerevole numero di norme federali, statali e locali.
Il compito di elaborare la definizione di adulterazione economicamente motivata spetta alle agenzie governative che hanno competenza in materia alimentare, ma la loro individuazione e la delimitazione della relativa sfera di competenza non è sempre agevole.
Infatti il Congresso ha delegato la competenza disciplinare dei prodotti alimentari alla FDA e al US Department of Agriculture (d'ora in poi USDA) i quali si dividono la competenza regolatoria a seconda della tipologia di alimento.
L'USDA è competente per la carne, il pollame, le uova ed amministra il National Organic Program, che rappresenta il quadro normativo federale che disciplina i cibi biologici, mentre l'FDA regola tutto il resto, avendo così competenza sulla maggior parte dei prodotti alimentari.
La prima definizione di adulterazione economicamente motivata elaborata dall'FDA risale a tempi recenti.

Copyright © - www.rivistadga.it

Infatti, solo dopo gli scandali avvenuti in Cina tra il 2007 e 2008 riguardanti l'aggiunta di melanina in cibi per animali e latte artificiale per neonati, l'FDA nel 2009 ha dato impulso alla formazione di un gruppo di lavoro affinché elaborasse la seguente definizione di adulterazione economicamente motivata:
«Fraudolente sostituzione o aggiunta di una sostanza in un prodotto ai fini di aumentare il valore apparente del prodotto o ridurre il costo della sua produzione, cioè, per un guadagno economico. EMA comprende la diluizione di prodotti con maggiori quantità di una sostanza già presente (ad esempio, aumentando ingredienti inattivi di un farmaco con un risultato di riduzione della resistenza del prodotto finito, o annacquando un succo) nella misura in cui la diluizione pone un rischio di salute noto o relativo per i consumatori, nonché l'aggiunta o la sostituzione di sostanze per mascherare la diluizione»[1].
La definizione allora elaborata rimane l'unica ad oggi fornita dall'FDA e deriva da quella fornita dalla sezione 402 (*b*) del Food, Drug and Cosmetic Act (d'ora in poi FDCA)[2].
Tale sezione stila un elenco delle fattispecie integranti l'adulterazione economicamente motivata di prodotti alimentari. Benché l'adulterazione non sia espressamente citata, dalla comparazione tra tali fattispecie e la definizione di EMA elaborata dal gruppo di lavoro è evidente che le fattispecie elencate nella sezione 402 (*b*) – sostituzione, addizione, omissione, diluizione e occultamento – consistano in adulterazioni volte ad ottenere un profitto.
Si rinviene un numero considerevole di definizioni di frode alimentare e di adulterazione economicamente motivata elaborate da ricercatori e gruppi industriali; quella fornita dall'USDA, è contenuta nel Federal Meat Inspection Act (FMIA) e nel Poultry Products Inspection Act (PPIA) e che approssimativamente corrisponde a quella fornita dall'FDA[3], quella elaborata dalla Grocery Manufacturers Association (GMA) che, pur essendo simile a quella fornita dalla sezione 402 (*b*), include anche l'ipotesi di fraudolenta etichettatura, in ultimo degna di nota è quella sviluppata dalla US Phamacopeial Convention (USP). Quest'ultima oltre a non fare distinzione tra adulterazione economicamente motivata e frode alimentare fa riferimento all'autenticità o inautenticità quale elemento essenziale nel giudizio volto alla qualificazione della fattispecie di adulterazione economicamente motivata o frode.
Nessuna delle definizioni appena citate però delinea con precisione le forme di manifestazione proprie dell'adulterazione economicamente motivata consistenti nella azioni di sostituzione, addizione, omissione, diluizione e occultamento.
Gli Autori, nel tentativo di esemplificare tali condotte, osservano che vi sono tra queste alcune sovrapposizioni per cui talvolta la loro identificazione non risulta agevole.
«Sostituzione»
La sostituzione è il più comune tipo di adulterazione economicamente motivata e si verifica quando una sostanza di minor valore prende il posto di una sostanza alimentare.
La sostituzione è comune nei prodotti ittici, così la tilapia è spesso sostituita a pesci più costosi, o il salmone d'allevamento prende il posto di quello pescato.
Altri esempi di sostituzione riguardano i casi in cui lo zucchero o altri dolcificanti prendono il posto del miele, o la circostanza in cui il latte di vacca è usato in sostituzione del più costoso latte di pecora o di capra, o l'ipotesi in cui il grano tenero viene utilizzato in luogo di quello duro.

---

[1] Avviso pubblicato nel Registro Federale, Volume 74, numero 64 del 6 aprile 2009.
[2] SEC . 402. FDCA [21 U.S.C. 342]:
«*A food shall be deemed to be adulterated (...)*
(b)(1) If any valuable constituent has been in whole or in part omitted or abstracted therefrom; or (2) if any substance has been substituted wholly or in part therefor; or (3) if damage or inferiority has been concealed in any manner; or (4) if any substance has been added thereto or mixed or packed therewith so as to increase its bulk or weight, or reduce its quality or strength, or make it appear better or of greater value than it is.».
[3] § 601. FMIA [21 U.S.C. 601] (m)(8):
«*The term "adulterated" shall apply to any carcass, part thereof, meat or meat food product…if any valuable constituent has been in whole or in part omitted or abstracted therefrom; or if any substance has been substituted, wholly or in part therefor; or if damage or inferiority has been concealed in any manner; or if any substance has been added thereto or mixed or packed therewith so as to increase its bulk or weight, or reduce its quality or strength, or make it appear better or of greater value than it is.*».

Copyright © - www.rivistadga.it

Nel 2013 i casi riguardanti la sostituzione di carne di manzo con quella di cavallo nelle isole britanniche ha attirato l'attenzione dei media.
Sembra chiaro che la sostituzione possa essere collegata all'ipotesi di falsa dichiarazione riguardante il processo produttivo e che talvolta si traduce in un inganno al consumatore derivante da informazioni in etichetta non veritiere.
«Addizione»
Come noto i prodotti alimentari sono spesso venduti a peso e questa circostanza ha indotto i produttori disonesti ad introdurre all'interno degli alimenti materie prime a basso costo al solo scopo di aumentarne il peso.
Emblematico è l'esempio, di cui si è già fatto cenno, dell'addizione di melanina nel latte artificiale per neonati in Cina. Altri esempi riguardano l'imbottitura dei gusci di arachidi col cumino, l'aggiunta di eccessiva cellulosa nel Parmigiano grattugiato, in ultimo l'addizione di un maggior quantitativo di acqua rispetto a quello consentito nei prodotti ittici e nella carne.
«Omissione»
L'ipotesi di omissione si verifica quando un componente pregiato del prodotto alimentare è mancante.
Tipico esempio è il caso di vendita di un prodotto contrassegnato come «*100% Parmigiano Reggiano*» quando in realtà si tratta solo di una imitazione contenente tagli di altri formaggi. L'omissione include anche l'ipotesi di vendita di olio di oliva raffinato in luogo di «*olio extra vergine di oliva*».
Tali ipotesi tuttavia sembrano potere anche rientrare nella casistica di sostituzione sopra descritta. Pare quindi che la mancanza di una esaustiva definizione di adulterazione economicamente motivata e della precisa declinazione delle ipotesi che la possono configurare evidenzi le lacune del sistema statunitense.
«Diluizione»
Si verifica quando la quantità di cibo autentico relativa ad altri ingredienti, che possono o non possono figurare nella confezione, è ridotta.
Tale ipotesi spesso si manifesta in concerto con altre forme di adulterazione. Per esempio l'aggiunta di melanina nel glutine e nel latte artificiale per bambini in Cina, che già di per sé configura un tipo di adulterazione economicamente motivata, è da considerarsi come un tentativo di nascondere un inferiore contenuto di proteine nei prodotti alimentari diluiti.
Ma il più comune e diffuso esempio di diluizione è l'aggiunta di acqua nelle bevande alcoliche nei ristoranti e nei bar.
«Occultamento»
L'occultamento si configura quando una inferiore qualità dell'alimento è mascherata attraverso l'uso di qualche artificio, come l'aggiunta di clorofilla nell'olio di oliva per renderlo più verde.
Il problema della definizione di adulterazione è sentito anche nell'Unione europea ed in Italia.
La risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014[4] dà atto che nel diritto dell'Unione europea non vi è attualmente una definizione di frode alimentare e che gli Stati membri seguono metodologie diverse quando occorre darne una.
Si legge nella risoluzione, che una definizione uniforme è essenziale per sviluppare un approccio europeo nella lotta alla frode alimentare e si sottolinea la necessità di adottare rapidamente una definizione armonizzata a livello dell'Unione sulla base delle discussioni condotte con gli Stati membri, le parti interessate e gli esperti, che includa anche aspetti come l'inosservanza della legislazione in materia alimentare e/o l'induzione in errore dei consumatori (compresa l'omissione delle informazioni sul prodotto), l'intenzionalità, l'eventuale profitto economico e/o il vantaggio competitivo.
Nell'ordinamento italiano, le condotte integranti il delitto di adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari (art. 440 c.p.) sono state nel tempo delineate dalla giurisprudenza la quale ha tuttavia ritenuto che, trattandosi di reato a forma libera, la condotta può realizzarsi anche mediante attività non occulte o

[4] Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulla crisi alimentare, le frodi nella catena alimentare e il loro controllo (2013/2091(INI)), pubblicata in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 23 dicembre 2016, C 482/22.

Copyright © - www.rivistadga.it

fraudolente, né espressamente vietate dalla legge[5].
La dottrina ha ritenuto integrata la condotta dell'adulterazione non solo nelle ipotesi di sostituzione e di sottrazione di elementi propri dell'alimento con altri estranei, ma anche nel caso di aumento della quantità proporzionale di uno o più dei suoi componenti[6].
Proprio quest'ultima ipotesi, che consiste evidentemente in un'addizione, pare diversa da quella appena riportata dai Professori statunitensi per cui tale fattispecie rimane circoscritta all'introduzione all'interno degli alimenti di materie prime, a basso costo e diverse da quelle che compongono il prodotto, al scopo di aumentarne il peso.
1.2. - *Le tipologie di frodi alimentari ed i relativi strumenti di individuazione.* Delineate sommariamente le ipotesi di adulterazione economicamente motivata, è opportuno riuscire ad individuare la linea di demarcazione tra questa, gli altri tipi di adulterazione, le frodi alimentari e le fattispecie regolate dalle norme sulla sicurezza alimentare del sistema statunitense.
Spesso accade che il produttore che violi le norme della sezione 402 (*b*) del FDCA in tema di adulterazione economicamente motivata, infranga anche le disposizioni sulla sicurezza alimentare di cui alla sezione 402 (*a*) secondo la quale un alimento è adulterato quando viene avvelenato o contaminato[7].
La struttura giuridica delle due sezioni è chiara e distinta tra loro.
L'adulterazione economicamente motivata [sezione 402 (*b*) del FDCA] è caratterizzata da azioni intenzionali e fraudolente volte ad ottenere un profitto economico in cui il pericolo per la salute è un elemento che ricorre solo accidentalmente.
Per contro l'adulterazione che viene disciplinata nella sezione 402 (*a*) del FDCA è solo quella che può avere possibili implicazioni negative sulla salute.
Questa sezione è costituita da un insieme di regolamenti, norme e guide sulla sicurezza alimentare che considerano adulterati i prodotti alimentari allorquando si ravvisi un rischio per la loro sicurezza o che contengano una sostanza nociva, o non approvata ed intenzionalmente aggiunta all'alimento, o il cui utilizzo è sanzionato.
La definizione di prodotto alimentare salubre o sicuro che viene incidentalmente identificata da questa sezione può essere confrontata con quella declinata dal regolamento (CE) n. 178/2002.
Come noto, per il legislatore comunitario un alimento è sicuro quando in esso non si rileva la presenza di un rischio[8] quale conseguenza di un pericolo[9].

---

[5] Cass. Sez. I Pen. 5 novembre 1990, n. 3711, D'Avino, in *Giust. pen.* 1991, II, 349.
[6] G. CANFORA, *Illeciti alimentari*, in *Enc. Dir.*, *Agg.*, VI, Milano, 2002, 449.
[7] SEC . 402. [21 U.S.C. 342]:
«*A food shall be deemed to be adulterated-*
(a)(1) If it bears or contains any poisonous or deleterious substance which may render it injurious to health; but in case the substance is not an added substance such food shall not be considered adulterated under this clause if the quantity of such substance in such food does not ordinarily render it injurious to health. 2 (2)(A) 3 if it bears or contains any added poisonous or added deleterious substance (other than a substance that is a pesticide chemical res idue in or on a raw agricultural commodity or processed food, a food additive, a color additive, or a new animal drug) that is unsafe within the meaning of section 406; or (B) if it bears or contains a pesticide chemical residue that is unsafe within the meaning of section 408(a); or (C) if it is or if it bears or contains (i) any food additive that is unsafe within the meaning of section 409; or (ii) a new animal drug (or conversion product thereof) that is unsafe within the meaning of section 512; or (3) if it consists in whole or in part of any filthy, putrid, or decomposed substance, or if it is otherwise unfit for food; or (4) if it has been prepared, packed, or held under insanitary conditions whereby it may have become contaminated with filth, or whereby it may have been rendered injurious to health; or (5) if it is, in whole or in part, the product of a diseased animal or of an animal which has died otherwise than by slaughter; or (6) if its container is composed, in whole or in part, of any poisonous or deleterious substance which may render the contents injurious to health; or (7) if it has been intentionally subjected to radiation, unless the use of the radiation was in conformity with a regulation or exemption in effect pursuant to section 409».
[8] Art. 3, par. 1, n. 9 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, *che stabilisce i princìpi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare*: «*"rischio", funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo;*».
[9] Art. 3, par. 1, n. 14 del regolamento (CE) n. 178/2002: «*"pericolo" o "elemento di pericolo", agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute*».

Copyright © - www.rivistadga.it

Gli alimenti sono considerati a rischio quando sono dannosi per la salute o se sono inadatti al consumo umano[10].
La presenza di un rischio è rilevata attraverso il procedimento di analisi descritto all'art. 6 del regolamento[11] in osservanza del principio di precauzione[12].
Il legislatore statunitense, differentemente da quello comunitario, non definisce i concetti di rischio e pericolo, che quindi assumono significati diversi, talvolta confondibili tra loro, rispetto a quelli utilizzati nell'Unione europea.
Tuttavia la sezione 418 del FDCA, introdotta dal FSMA (Food Safety Modernization Act), delinea la metodologia di analisi del pericolo[13] [non del rischio come previsto dal regolamento (CE) n. 178/2002] da attuarsi attraverso controlli preventivi del rischio che si basano sostanzialmente sull'analisi dei punti critici di controllo, utilizzando così impropriamente e parzialmente il sistema HACCP[14].
Impropriamente perché il sistema di HACCP, così come oggi concepito in Unione europea, non individua la presenza di un rischio bensì di un pericolo in funzione della prevenzione di un rischio[15].
Parzialmente perché il legislatore statunitense non utilizza tutti i princìpi fondanti l'HACCP ma solo quelli relativi alla identificazione del rischio (pericolo per l'UE) ed alla riduzione e prevenzione delle sue conseguenze dannose.
Si deve dare conto del fatto che nell'ordinamento comunitario i concetti di pericolo e rischio sono stati definiti per la prima volta dal regolamento (CE) n. 178/2002.
In precedenza la direttiva 93/43/CEE[16], sull'igiene dei prodotti alimentari, utilizzava i suddetti termini avendo riguardo al loro significato comune.
A dimostrazione di ciò si prenda in considerazione l'art. 3 della direttiva che, tra i princìpi fondanti il sistema HACCP, enuncia la «*analisi dei potenziali rischi alimentari nelle attività di un'impresa alimentare*».
Il successivo regolamento (CE) n. 852/2004[17] attribuisce al rischio un diverso significato rispetto alla

---

[10] Art. 14 del regolamento (CE) n. 178/2002.
[11] Art. 6 del regolamento (CE) n. 178/2002:
«*Analisi del rischio*
1. Ai fini del conseguimento dell'obiettivo generale di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, la legislazione alimentare si basa sull'analisi del rischio, tranne quando ciò non sia confacente alle circostanze o alla natura del provvedimento.
2. La valutazione del rischio si basa sugli elementi scientifici a disposizione ed è svolta in modo indipendente, obiettivo e trasparente.
3. La gestione del rischio tiene conto dei risultati della valutazione del rischio, e in particolare dei pareri dell'Autorità di cui all'articolo 22, nonché di altri aspetti, se pertinenti, e del principio di precauzione laddove sussistano le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, allo scopo di raggiungere gli obiettivi generali in materia di legislazione alimentare di cui all'articolo 5».
[12] Art. 7 del regolamento (CE) n. 178/2002.
[13] SEC. 418 [21 U.S.C. 350G]:
«*(b) HAZARD ANALYSIS -The owner, operator, or agent in charge of a facility shall-*
(1) identify and evaluate known or reasonably foreseeable hazards that may be associated with the facility, including-
(A) biological, chemical, physical, and radiological hazards, natural toxins, pesticides, drug residues, decomposition, parasites, allergens, and unapproved food and color additives; and
(B) hazards that occur naturally, or may be unintentionally introduced; and
(2) identify and evaluate hazards that may be intentionally introduced, including by acts of terrorism; and
(3) develop a written analysis of the hazards».
[14] SEC. 418 [21 U.S.C. 350G]:
«*(c) PREVENTIVE CONTROLS -The owner, operator, or agent in charge of a facility shall identify and implement preventive controls, including at critical control points, if any, to provide assurances that-*
(1) hazards identified in the hazard analysis conducted under subsection (b)(1) will be significantly minimized or prevented;
(2) any hazards identified in the hazard analysis conducted under subsection (b)(2) will be significantly minimized or pre vented and addressed, consistent with section 420, as applicable;
and
(3) the food manufactured, processed, packed, or held by such facility will not be adulterated under section 402 or misbranded under section 403(w)».
[15] Art. 5 del regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento e del Consiglio del 29 aprile 2004 *sull'igiene dei prodotti alimentari.*
[16] Direttiva 93/43/CEE del Consiglio del 19 giugno 1993 *sull'igiene dei prodotti alimentari.*
[17] Regolamento (CE) n. 852/2004 che sostituisce la direttiva 93/43/CEE.

Copyright © - www.rivistadga.it

direttiva ed introduce, tra i princìpi fondanti il sistema HACCP, il concetto di pericolo.
Ciò in conseguenza delle nuove definizioni introdotte dal regolamento (CE) n. 178/2002[18].
Bisogna infine dare atto che il regolamento (UE) n. 2017/625 sui controlli ufficiali ed altre attività ufficiali e che ha riformato il pacchetto igiene del 2004, introduce nuovi e più estesi concetti di pericolo e rischio rispetto a quelli declinati dal regolamento (CE) n. 178/2002.
A norma del nuovo regolamento sui controlli, per pericolo si intende «*qualsiasi agente o condizione avente potenziali effetti nocivi sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente*»[19].
È evidente l'estensione concettuale e di applicazione rispetto a quanto previsto dal regolamento (CE) n. 178/2002[20].
Rispetto a questo infatti, l'agente patogeno ora può essere di qualsiasi natura, non più solo biologica, chimica o fisica e può interessare anche altre sostanze diverse dagli alimenti e dai mangimi. Un esempio di nuova sostanza a cui porre attenzione è rappresentato dall'aria e dall'inquinamento da onde elettromagnetiche (agente patogeno). In campo scientifico ci si interroga infatti sui possibili effetti delle onde elettromagnetiche sulle colture ortofrutticole o sull'allevamento di animali[21].
Altro elemento di importante innovazione rispetto al passato è dato dal fatto che l'agente patogeno è tale in quanto può produrre effetti nocivi sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente.
Non è più quindi tutelata solo la salute umana ma vi è una rinnovata attenzione rispetto all'intero ciclo della vita, sintomo di una presa di coscienza di profonda interconnessione tra la qualità dei prodotti, la loro salubrità e tutti gli elementi protagonisti del ciclo produttivo.
Infine il regolamento (UE) n. 2017/625, in ragione della rinnovata ed ampliata definizione di pericolo, amplia la definizione di rischio rispetto a quella fornita dal regolamento (CE) n. 178/2002. Per rischio si intende «*una funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente, conseguente alla presenza di un pericolo*»[22].
Tornando all'analisi dell'adulterazione economicamente motivata descritta dal *white paper*, si osserva come questa sia distinguibile anche da altre forme di adulterazione intenzionale come il sabotaggio o la contraffazione. La prima è volta a cagionare un danno fisico o il pericolo di vita piuttosto che un guadagno economico. La seconda è mirata ad ingannare il consumatore sull'autenticità del prodotto e si configura allorquando vi sia un utilizzo non autorizzato di un marchio su beni simili a quelli per cui il marchio è

---

[18] L'art. 5 del regolamento (CE) n. 852/2004 prevede tra i princìpi fondanti il sistema HACCP la identificazione di ogni pericolo che deve essere prevenuto, eliminato o ridotto a livelli accettabili.
[19] Art. 3, n. 23 del regolamento (UE) n. 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 *relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/ 2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali)*.
[20] Art. 3, n. 14 del regolamento (CE) n. 178/2002: «*"pericolo" o "elemento di pericolo", agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute*».
[21] Per quanto riguarda i rischi sanitari, l'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro ha classificato come «*possibilmente cancerogeni*» nel 2002 (IARC monographs vol. 80) i campi magnetici a bassa frequenza e nel 2012 (IARC monographs vol. 102) i campi elettromagnetici ad alta frequenza. La classificazione in oggetto è quella a minore evidenza di cancerogenicità delle tre possibili tipologie di classificazione: «*possibilmente cancerogeno*», «*probabilmente cancerogeno*», «*cancerogeno*». Gli studi scientifici giungeranno, auspicabilmente, a conclusioni definitive e certe riguardo i reali rischi sanitari, nel frattempo s'impone l'adozione di norme cautelative. Il cosiddetto «*elettrosmog*» a bassa frequenza è provocato da elettrodotti, centrali di produzione, stazioni e cabine di trasformazione di energia elettrica; quello ad alta frequenza, da sistemi per diffusione radio e televisiva, impianti per telefonia cellulare o mobile, impianti di collegamento radiofonico, televisivo e radar.
[22] Art. 3, n. 24 del regolamento (UE) n. 2017/625. Per contro l'art. 3, n. 9 del regolamento (CE) n. 178/2002 individua nel rischio una «*funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo*».

Copyright © - www.rivistadga.it

stato registrato.
Il *white paper* prosegue stilando una classifica dei cibi più soggetti, su scala globale, ad adulterazione economicamente motivata; in cima alla lista si collocano il pesce ed i prodotti ittici, poi il latte ed i latticini, seguitano i grassi, in particolar modo l'olio di oliva, le carni, le bevande alcoliche, i succhi di frutta, i cereali, il miele ed altri dolcificanti, le spezie ed estratti, i prodotti freschi ed infine caffè e tè.
Chiaramente il problema dell'adulterazione continua ad essere persistente in quanto le modalità della sua manifestazione possono essere molto evolute e difficili da rilevare. I sistemi di indagine, infatti, rischiano di diventare velocemente obsoleti quando la scienza si mette al servizio dei produttori fraudolenti.
Verificare l'autenticità di un prodotto alimentare, piuttosto che analizzare uno specifico adulterante, può essere molto difficile in quanto la composizione di un alimento spesso varia dal luogo e dalle condizioni di crescita, dai metodi di produzione e da altre variabili.
La creazione di un test che tenga conto di queste variabili richiede *standard* di certificazione sofisticati, come quello sviluppato per il succo di melograno illustrato nella pubblicazione «*International Multidimensional Authenticity Specification (IMAS) Algorithm for Detection of Commercial Pomegranate Juice Adulteration*»[23].
L'algoritmo (IMAS) elaborato per individuare l'adulterazione dei succhi di melograno consente alle aziende produttrici di individuare problemi nelle loro catene di approvvigionamento o nei prodotti dei concorrenti.
Detto algoritmo è stato sviluppato attraverso una valutazione delle caratteristiche chimiche di quarantacinque campioni di succo provenienti da ventitré diversi produttori negli Stati Uniti e campioni dall'Iran, Turchia, Azerbaigian, Siria, India e Cina.
Per i cibi in cui è rilevabile il DNA il relativo test può essere utilizzato per definire l'identità del prodotto. Tale metodo è molto utile per le adulterazioni che comportano le sostituzioni nella carne e nel pesce.
Tuttavia il test del DNA è così costoso da non essere ad appannaggio di tutti i produttori e non può essere usato per i cibi che non hanno DNA, inoltre, come evidenziato dalla recente vertenza sull'autenticità della nota catena di *fast food* Subway, tale test non dà sempre risultati certi ed inconfutabili[24].
Anche Dubai, ispirandosi agli Stati Uniti ed all'Unione europea, ha recentemente deciso di introdurre un sistema di lotta alle frodi alimentari basato anche sul test del DNA[25].
In alternativa a questo metodo di analisi negli Stati Uniti l'US Phamacopeial Convention (USP) ha deciso di sviluppare, sopportandone i costi, autorevoli *standard* pubblici di verifica, abbastanza sofisticati per certificare i cibi e allo stesso tempo dai costi accessibili.
L'USP fissa *standard* per farmaci, ingredienti ed integratori alimentari. Detti *standard*, sebbene non siano sofisticati come l'algoritmo IMAS, vengono utilizzati per verificare l'autenticità e la purezza degli ingredienti nel Food Chemicals Codex, una riconosciuta raccolta internazionale di monografie e *standard* di riferimento per gli ingredienti alimentari.
1.3. - *I danni collegati all'adulterazione economicamente motivata*. I danni cagionati dall'adulterazione possono essere di vario tipo: economici, relativi alla sicurezza alimentare e relativi alla *governance* alimentare.
Quelli di tipo economico interessano sia i consumatori, i quali cercano un prodotto autentico per le più svariate ragioni, incluse quelle salutari o di puro piacere, sia i produttori onesti i cui costi di produzione

[23] Y. ZHANG, *International Multidimensional Authenticity Specification (IMAS) Algorithm for Detection of Commercial Pomegranate Juice Adulteration*, 57 (6) in *Journal of agricultural and food chemistry* 2009, 2250, in *The National Center for Biotechnology Information*.
[24] La vertenza riguarda la carne di pollo venduta dalla catena Subway che, secondo test del DNA effettuati per conto del servizio pubblico radiotelevisivo nazionale canadese (La Canadian Broadcasting Corporation o CBC), conterrebbe solo circa il 50 per cento di carne di pollo ed alti livelli di soia, configurando così una tipica fattispecie di diluizione. I test fatti svolgere da Subway a due diversi laboratori confermerebbero la presenza nella carne di pollo di meno dell'1 per cento di soia. La stessa CBC ha successivamente precisato che gli esperti da lei interpellati hanno affermato che il test del DNA non rivela l'esatta percentuale di carne di pollo nell'alimento oggetto di analisi, tuttavia è un buon indicatore delle proporzioni di DNA animale e vegetale presenti nel prodotto.
[25] *Http://m.gulfnews.com/news/uae/environment/dubai-municipality-to-use-dna-sequencing-to-detect-food-fraud-1.2011854*.

Copyright © - www.rivistadga.it

sono di gran lunga superiori a quelli dei loro concorrenti disonesti che producono con materie prime più economiche. Si è stimato che il costo per l'industria alimentare dell'adulterazione economicamente motivata ammonti a circa 15 miliardi di dollari ogni anno.
Emblematico esempio di frode è riportato da Tom Mueller nel suo bestseller «*Extra Virginity: The Sublime and Scandalous World of Olive Oil*» in cui l'Autore spiega dettagliatamente la frode dell'olio extra vergine di oliva, un prodotto normalmente venduto sotto il costo di produzione ed i cui produttori onesti si vedono spesso costretti alla gara al ribasso od a lasciare il mercato[26].
Altra tipologia di danno è quello riguardante la sicurezza alimentare (intesa come *food safety*).
Sebbene l'adulterazione economicamente motivata, definita alla sezione 402 (*b*) del FDCA, sia una tipologia di frode alimentare distinta da quella di cui alla sezione 402 (*a*), avente conseguenze sulla *food safety*, spesso accade che la prima abbia implicazioni anche sulla sicurezza alimentare e sulla salute.
Pertanto queste due fattispecie, benché distinte, possono anche manifestarsi congiuntamente.
Calzante è il caso, di cui si è già fatto cenno in precedenza, relativo allo scandalo della melanina in Cina, la cui aggiunta al latte in polvere ha causato ricoveri ospedalieri e decessi di neonati.
Un più recente esempio risale al 2014 e riguarda il richiamo di centinaia di prodotti contenenti gusci di arachidi non dichiarati in luogo del cumino.
Si crede che gli economici gusci di arachidi e mandorle, provenienti dalla Turchia, siano stati utilizzati clandestinamente al posto del cumino dopo che un disastroso raccolto in India ha causato l'innalzamento dei prezzi delle spezie.
Sebbene i gusci non siano di per sé pericolosi, può verificarsi che al loro interno residuino pezzi di arachidi che sono potenzialmente dannosi per quei soggetti che ne sono allergici.
I danni economici e quelli relativi alla sicurezza alimentare sono tra loro intimamente collegati dal presupposto della responsabilità per prodotto difettoso in capo al produttore.
Sia nell'Unione europea che negli Stati Uniti, si è osservato un passaggio da un'attribuzione di responsabilità per colpa del produttore verso una responsabilità oggettiva.
In tal senso la direttiva 85/374/CEE[27] sancisce la regola secondo cui la responsabilità del produttore si fonda sulla dimostrazione dell'esistenza di un nesso causale tra il danno subìto e l'utilizzo del prodotto[28]; in termini analoghi si esprimono sia la section 402 A del Restatement Second del 1965[29] sia il Chapter I del Restatement (Third) of Torts del 1998, nei quali sono individuate le linee guida ed i princìpi generali che emergono dal diritto statunitense.
In una simile prospettiva al danneggiato è sufficiente provare il difetto, il danno e l'esistenza di un

---

[26] L'Autore tratta un'ipotesi di adulterazione consistente in due tipi di omissione: la prima riguarda la mancanza di olio extra vergine di oliva in un olio etichettato come «*100% raffinato*»; la seconda consistente nell'assenza della maggior parte dei componenti importanti e benefici per la salute che i consumatori ricercano in un olio extra vergine di oliva.
[27] Direttiva 85/374/CEE del Consiglio del 25 luglio 1985 *relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi*.
[28] Si vedano gli artt. 1 e 4 della direttiva 85/374/CEE.
[29] Section 402 A. Restatement Second:
«*Special liability of seller of product for physical harm to user or consumer*
(1) One who sells any product in a defective condition unreasonably dangerous to the user or consumer or to his property is subject to liability for physical harm thereby caused to the ultimate user or consumer, or to his property, if
(a) the seller is engaged in the business of selling such a product, and
(b) it is expected to and does reach the user or consumer without substantial change in the condition in which it is sold.
(2) The rule stated in Subsection (1) applies although
(a) the seller has exercised all possible care in the preparation and sale of his product, and
(b) the user or consumer has not bought the product from or entered into any contractual relation with the seller.
Caveat:
The Institute expresses no opinion as to whether the rules stated in this Section may not apply
(1) to harm to persons other than users or consumers;
(2) to the seller of a product expected to be processed or otherwise substantially changed before it reaches the user or consumer; or
(3) to the seller of a component part of a product to be assembled».

Copyright © - www.rivistadga.it

rapporto causale tra di essi, mentre grava sul produttore l'onere di provare i fatti che possono escludere la sua responsabilità per i danni causalmente riconducibili all'utilizzo del prodotto. Il fabbricante, quindi, è chiamato a dimostrare la non difettosità del prodotto, fornendo una prova che nel sistema statunitense si risolve nella dimostrazione della conformità del prodotto stesso alle regole comunemente riconosciute ed adottate dai fabbricanti (*state of the art defense*)[30] e, in quello ideato dalla direttiva 85/374/CEE impone di provare la sussistenza di quelle cause di esclusione della responsabilità tassativamente indicate dall'art. 6 della direttiva 85/374/CEE[31].
Nel noto caso Saiwa la Cassazione[32], esclusa la colpa del rivenditore per danni provocati dal consumo di generi alimentari avariati, lì dove il prodotto sia uscito sigillato dalla fabbrica, è stato ritenuto legittimo ricondurre la causa dell'alterazione dei biscotti al comportamento negligente del fabbricante. Ciò in assenza della prova della colpa del venditore derivante dalla conservazione del bene senza le dovute cautele o dalla messa in commercio in data successiva alla scadenza.
Il difetto si sostanziava, infatti, nella avaria della merce che, con ragionevole probabilità, poteva pur essere addebitata ad un intermediario per la cattiva conservazione che ne avesse fatto.
In realtà, il difetto non era tale da potere fare escludere qualunque colpa degli intermediari; ma, pur non essendovi allo stato degli atti alcuna prova diretta in tal senso, tale possibilità esisteva e nessuna risultanza processuale deponeva in senso contrario. Quando, come nel caso in questione, si riconduce il difetto insorto alla negligenza nel processo di fabbricazione, si finisce col provocare un'inversione dell'onere della prova, la quale, pur concedendo, in astratto, al convenuto la possibilità di fornire la prova della diligenza dovuta, si traduce, di fatto, nell'affermazione di responsabilità oggettiva, data la estrema difficoltà di provare la efficienza e la sicurezza, in assoluto, del processo produttivo.
Invero, «*si tratta di un tipico esempio di decisione ispirata ad esigenze di interesse pubblico (...); più che a canoni di rigore logico, essa risponde ad un'esigenza equitativa di distribuzione dei rischi, derivante dal fatto che il fabbricante, con il porre il prodotto in commercio in involucri sigillati, determina nel pubblico dei consumatori un affidamento sulla integrità del contenuto (e quindi resta su di lui addossato l'onere di una successiva alterazione)*»[33].
Nel contesto normativo attuale risulta sempre più diffusa una normazione tecnica che definisce compiutamente le caratteristiche strutturali e gli *standards* di sicurezza dei prodotti e rappresenta un punto di riferimento imprescindibile al fine di valutarne la sicurezza. Proprio le regole che governano la sicurezza dei prodotti, pertanto, risultano determinanti al fine di promuovere quegli obiettivi di efficiente funzionamento del mercato ed equilibrata competizione tra gli imprenditori che operano in uno spazio economico comune; obiettivi che, tanto il legislatore europeo quanto quello statunitense, dichiarano esplicitamente di perseguire[34].
L'ultima tipologia di danno collegato all'adulterazione economicamente motivata riguarda i problemi di *governance* alimentare dovuti dalla insufficiente o mancata applicazione delle norme. Tale situazione mina la credibilità delle agenzie governative statunitensi incaricate di garantire l'integrità ed autenticità dei cibi.

---

[30] Nella Illustration 2 del Restatement Third, Torts: Products Liability section 2, pag. 20, si mette in luce che le molteplici definizioni del c.d. stato dell'arte (la tecnologia più avanzata, il livello più evoluto di conoscenze scientifiche, lo *standard* di qualità media adottato dalla produzione industriale) portano a concludere che si tratti di un concetto vago, che si presta ad interpretazioni discrezionali e caratterizzate da un elevato grado di approssimazione.
[31] Art. 6 della direttiva 85/374/CEE:
«*1. Un prodotto è difettoso quando non offre la sicurezza che ci si può legittimamente attendere tenuto conto di tutte le circostanze, tra cui:*
a*) la presentazione del prodotto,*
b*) l'uso al quale il prodotto può essere ragionevolmente destinato,*
c*) il momento della messa in circolazione del prodotto.*
2. Un prodotto non può essere considerato difettoso per il solo fatto che un prodotto più perfezionato sia stato messo in circolazione successivamente ad esso».
[32] Cass. Sez. III Civ. 25 maggio 1964, n. 1270, in *Foto it.*, 1965, 2098.
[33] F. MARTORANO, *Sulla responsabilità del produttore per la messa in commercio di prodotti difettosi*, in *Foro it.*, 1966, IV, 31.
[34] E. AL MUREDEN, *La responsabilità del fabbricante nella prospettiva della standardizzazione delle regole sulla sicurezza dei prodotti*, in *La sicurezza dei prodotti e la responsabilità del produttore. Casi e materiali*, Torino, 2017.

Copyright © - www.rivistadga.it

Parte 2. *Gli strumenti regolatori utilizzati per combattere l'adulterazione economicamente motivata.*

La disciplina riguardante l'adulterazione economicamente motivata è cambiata nel tempo sia negli Stati Uniti che nel resto del mondo.
Vi sono stati approcci legislativi penali ed amministrativi nell'intento di adeguare le norme alle crescenti evoluzioni dell'adulterazione e di dare priorità a quelle ipotesi che non hanno effetti diretti sulla sicurezza alimentare.
Oggi gli interventi legislativi negli Stati Uniti sono sporadici, ristretti a singole fattispecie e non aventi carattere sistemico. Tale inerzia è dovuta principalmente alla non chiara definizione dell'adulterazione economicamente motivata ed alla sua mancata correlazione agli interessi dei consumatori.
L'evoluzione legislativa statunitense si caratterizza da un diciannovesimo secolo con uno scarso intervento federale regolatorio e con conseguente maggior spazio lasciato agli Stati nella produzione normativa contro l'adulterazione dei cibi.
Si può dire che l'era moderna della legislazione alimentare negli Stati Uniti è iniziata nel 1906 in concomitanza della promulgazione del Pure Food and Drug Act (PDFA). Prima di questa data si era soliti regolare l'adulterazione attraverso la previsione di contravvenzioni.
Così per esempio, nella causa Schraubstadter v. United States, gli imputati furono condannati al pagamento di una sanzione pecuniaria di 300 dollari per ciascuna delle tre spedizioni di vino frizzante etichettato come Champagne.
Intorno agli anni venti i procedimenti penali aventi ad oggetto l'adulterazione alimentare diminuirono in quanto la velocità di evoluzione delle tecnologie al servizio delle frodi alimentari, che rendevano l'adulterazione più difficile da rintracciare, era di gran lunga superiore a quella legislativa.
Con il FDCA si è cercato di agire maggiormente ponendo rimedio sia al problema delle adulterazioni che a quello delle contraffazioni di alimenti.
Il FDCA è intervenuto principalmente attraverso l'elaborazione di «*standard d'identità*» volti ad identificare la formula o metodo di produzione di determinati cibi.
In particolare la sezione 401 del FDCA attribuisce all'FDA l'autorità per l'elaborazione di questi *standard* la cui violazione è sanzionata dalla sezione 403 (*g*) del FDCA[35].
Dal 1938 fino agli anni '60 del secolo scorso l'FDA ha elaborato qualcosa come trecento *standard* di identità in venti diverse categorie alimentari.
La categoria maggiormente regolata risulta essere quella del latte e latticini, con oltre trenta pagine e comprende anche la descrizione degli additivi ammessi per la produzione di tutti i tipi di prodotti caseari, inclusi yogurt, burro, panna acida, panna fresca e zabaione.
La categoria degli *standard* del latte è molto rigida il che lo rende un alimento con caratteristiche uniformi indipendentemente dal produttore e la sua adulterazione è ormai diventata molto rara.
Nonostante il grande successo degli *standard* d'identità nella preservazione dell'autenticità di alcune categorie alimentari come i latticini, negli anni '70 vi fu una brusca battuta d'arresto nella loro elaborazione in ragione del crescente numero di tecnologie alimentari sviluppatesi e di varietà di cibi disponibili.
L'FDA non riuscì così a tenere il passo al cambiare dei tempi ed interruppe la creazione di *standard*, ciò nonostante le pressioni dei produttori di miele ed olio di oliva i cui prodotti erano a grande rischio adulterazione. Malgrado l'inerzia dell'FDA alcuni Stati, come il Connecticut e la California, crearono dei

[35] SEC . 403. [21 U.S.C. 343]:
«*A food shall be deemed to be misbranded (...)*
(g) If it purports to be or is represented as a food for which a definition and standard of identity has been prescribed by regulations as provided by section 401, unless (1) it conforms to such definition and standard, and (2) its label bears the name of the food specified in the definition and standard, and, insofar as may be required by such regulations, the common names of optional ingredients (other than spices, flavoring, and coloring) present in such food».

Copyright © - www.rivistadga.it

propri *standard* nel settore dell'olio di oliva.
Gli *standard* elaborati nel passato rimangono comunque validi ed applicabili anche se non tutti i produttori li tengono sempre in considerazione. Così è successo che i produttori di una certa «*maionese vegana*» furono redarguiti dall'FDA, secondo cui, detto prodotto era da considerarsi erroneamente etichettato dato che, secondo gli *standard* d'identità elaborati in precedenza, la maionese deve necessariamente avere le uova tra i suoi ingredienti.
Anche la giurisprudenza unionale è conforme a questa posizione dell'FDA in materia di utilizzo delle denominazioni del latte e dei prodotti lattiero-caseari.
È il caso di segnalare a tal proposito una recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-422/16[36] in cui, la società di diritto tedesco Tofutown, operante nel settore della fabbricazione e della distribuzione di alimenti vegetariani/vegani, pubblicizzava e distribuiva, tra gli altri, prodotti puramente vegetali con le denominazioni «*Soyatoo burro di tofu*», «*formaggio vegetale*», «*Veggie-Cheese*», «*Cream*».
La Corte ha sostenuto che le denominazioni «*latte*» e «*siero del latte*», «*crema di latte o panna*», «*burro*», «*latticello*», «*formaggio*» e «*iogurt*»[37], non possono essere impiegate per designare un prodotto puramente vegetale[38] neppure qualora vengano impiegate indicazioni descrittive o esplicative che indichino l'origine vegetale del prodotto[39].
Conseguentemente la possibilità di utilizzare, nella commercializzazione o nella pubblicità, la denominazione «*latte*» e le denominazioni riservate unicamente ai prodotti lattiero-caseari è riservata unicamente ai prodotti conformi ai requisiti stabiliti dall'allegato VII, parte III, del regolamento (UE) n. 1308/2013. In tal modo si garantisce ai produttori di detti alimenti, condizioni di concorrenza non falsate e, ai consumatori, che i prodotti designati dalle suddette denominazioni corrispondano tutti alle stesse norme di qualità, proteggendoli al contempo da qualsiasi confusione quanto alla composizione dei prodotti che intendono acquistare[40].
Tornando all'analisi della regolamentazione statunitense si osserva come, oltre agli *standard*, esistono altri strumenti regolatori a tutela dei produttori onesti.
Uno di questi è rappresentato dalle allerte d'importazione (*import alerts*) introdotto dalla sezione 801 del FDCA.
L'accesso su suolo statunitense di un prodotto sottoposto ad allerta può essere rifiutato qualora l'ispezione riveli l'adulterazione del prodotto.
Benché anche i consumatori possano richiedere l'applicazione di un'allerta su un prodotto, di norma, sono i produttori che, venuti a conoscenza dell'esistenza di un'adulterazione, richiedono all'FDA di disporre un'allerta su un determinato importatore.
Questo strumento pare però non sempre efficace per due ordini di motivi.
Il primo riguarda la posizione di svantaggio del consumatore che non ha la possibilità di rendersi conto se e quando l'adulterazione viene commessa. Inoltre non è previsto uno strumento formale utilizzabile dal consumatore per allertare l'FDA.
Il secondo motivo riguarda la relativa mancanza di interesse dell'FDA nell'applicare le allerte. Accade spesso infatti che i gruppi di produttori, che vengono a conoscenza di un'adulterazione, debbano più volte sollecitare l'agenzia a provvedere e spesso senza ottenere risultati.
Un altro strumento per combattere le adulterazioni riguarda il perseguimento di *claims* ingannevoli.

---

[36] Corte di giustizia UE 14 giugno 2017, in causa C-422/16, *Verband Sozialer Wettbewerb eV* c. *TofuTown.com GmbH*, in *Foro it.*, 2017, 9, IV, 433.
[37] Tali denominazioni sono indicate all'Allegato VII, parte III del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 *recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.*
[38] Punti 23 e 27.
[39] Punto 40.
[40] Punto 48.

Copyright © - www.rivistadga.it

Un esempio di tale fattispecie riguarda il caso dell'importazione di biscotti al burro danesi (Danisa® Traditional Butter Cookies) che configura sia un'adulterazione, in quanto i biscotti contenevano un imprecisato grasso diverso dal burro, sia un caso di pubblicità ingannevole per l'utilizzo del nome «*biscotti al burro*».
La gestione di questo caso è piuttosto singolare e rivela conflitti di competenza tra le varie agenzie governative.
Infatti, il Federal Trade Commision (d'ora in poi FTC), pur essendo competente nel contrastare i casi di concorrenza sleale e le relative pratiche – è evidente che l'adulterazione sia una tipica ipotesi di pratica sleale lesiva della concorrenza –, ha demandato la persecuzione dell'adulterazione all'FDA.
Un accordo tra le due agenzie ha cercato di chiarire l'attribuzione delle rispettive sfere di competenza prevedendo che: a meno che le agenzie non decidano diversamente, l'FTC è competente a decidere in tema di pubblicità degli alimenti, mentre competono all'FDA le altre problematiche relative all'etichettatura.
È chiaro che l'FTC, avendo lasciato all'FDA la gestione dei casi di adulterazione, ritiene che questi riguardino principalmente un problema di etichettatura ingannevole e quindi di competenza dell'FDA, a parte il caso dei biscotti al burro in cui la questione riguarda la pubblicità del prodotto.
Nel 2011 è entrato in vigore il Food Safety Modernization Act (FSMA) che ha introdotto nuove regole di sicurezza alimentare rafforzando l'impegno dell'FDA attraverso un approccio proattivo e preventivo.
L'introduzione all'interno del FSMA di una norma che riguarda le adulterazioni è stata inizialmente vista come un tentativo dell'FDA di sviluppare regole sull'adulterazione economicamente motivata.
In verità tale norma (FDA's Final Rule) si focalizza esclusivamente sulla difesa alimentare (*food defense*) ossia quell'aspetto dell'adulterazione che riguarda i rischi deliberatamente introdotti nei cibi, di solito per motivazioni politiche, pratica nota anche come bioterrorismo.
La norma, basata su un preventivo controllo dei rischi (*Preventive Control Rule*), non si concentra sulla prevenzione dei casi di adulterazione ma riguarda la salute ed i rischi di sicurezza alimentare che potrebbero derivare dalle ipotesi di adulterazione.
La norma pertanto rivela come l'adulterazione venga gestita come una questione che solo incidentalmente può interessare la *food safety*.
L'esempio unionale della lotta alle adulterazioni può essere preso come esempio di riferimento in positivo per il sistema statunitense.
In Unione europea, benché non vi sia una definizione armonizzata di frode alimentare, si è istituita nel luglio del 2013 una rete di prevenzione delle frodi alimentari basata su una cooperazione tra gli ispettori amministrativi, gli uffici giudiziari e le forze di polizia degli Stati membri e che mira ad estendere la cooperazione anche ai Paesi terzi. Si è così istituita una *task force* tra Europol ed Interpol che ha permesso di confiscare circa undicimila tonnellate di beni contraffatti nel 2015 attraverso la cooperazione delle forze dell'ordine di quarantasette Paesi nel mondo, inclusi gli Stati Uniti.
È comunque comunemente accettato il fatto che la frode alimentare riguardi casi in cui si ravvisi una violazione della normativa alimentare, commessa intenzionalmente, al fine di ottenere un guadagno economico o finanziario attraverso l'inganno del consumatore.
Come noto, l'Unione europea lascia agli Stati membri la competenza sanzionatoria relativamente alle infrazioni della normativa unionale. A tal proposito si ricorda l'intervento del legislatore italiano volto a rinforzare la tutela, con la previsione di specifiche sanzioni amministrative e penali per le frodi dell'olio di oliva. La norma in proposito è il d.lgs. n. 103/2016 in materia di disposizioni sanzionatorie per la violazione del regolamento (UE) n. 29/2012, relativo alle norme di commercializzazione dell'olio di oliva e del regolamento (CEE) n. 2568/91, relativo alle caratteristiche degli oli di oliva e degli oli di sansa d'oliva, nonché ai metodi ad essi attinenti.
Ritornando all'analisi della politica statunitense in tema di adulterazione, pare il caso di notare come, nonostante vi siano differenti strumenti con cui combattere il fenomeno (*standard* d'identità, allerta d'importazione, disciplina della pubblicità ingannevole, *Preventive Control Rule*), i procedimenti penali

Copyright © - www.rivistadga.it

riguardanti l'adulterazione sono rari.
Ciò è dovuto al fatto che la prosecuzione dell'adulterazione economicamente motivata, come già detto, non è una priorità per le agenzie governative, FDA inclusa, e diventa meritevole di attenzione solo qualora abbia risvolti lesivi della sicurezza alimentare o degli interessi dei produttori.
In conclusione la politica lassista delle agenzie governative è ancora più percepita quando l'adulterazione investe gli interessi dei consumatori.

Parte 3. *Le possibili strategie regolatorie e politiche per combattere l'adulterazione economicamente motivata.*

Il *white paper* elabora cinque strategie, che dovranno essere sviluppate dalle competenti istituzioni, per far fronte al problema dell'adulterazione economicamente motivata.
3.1. - *Mettere gli interessi dei consumatori al primo posto.* Le sezioni 401, 402 e 403 del FDCA impongono chiaramente all'FDA di attivarsi maggiormente per combattere l'adulterazione economicamente motivata invece di intervenire solo quando questa riverbera i suoi effetti sulla sicurezza alimentare.
L'adulterazione economicamente motivata è a tutti gli effetti una frode alimentare e come tale deve essere trattata. La mancanza di conseguenze negative sulla sicurezza alimentare non elide la natura fraudolenta dell'offesa.
Dando maggiore rilevanza agli interessi dei consumatori le agenzie governative (FDA e USD) cambieranno atteggiamento e si potrà elaborare una definizione di adulterazione economicamente motivata incentrata sul consumatore e sui suoi diritti ad essere debitamente informato.
Stante il crescente interesse verso la nutrizione, i cibi locali e la sostenibilità è plausibile che il consumatore sia interessato ad acquistare un prodotto autentico, la cui offerta risulterà aumentata anche qualora si crei un sistema d'informazione del consumatore.
3.2. - *Definire l'adulterazione economicamente motivata in modo più esaustivo.* È auspicabile che l'FDA e l'USDA definiscano congiuntamente l'adulterazione economicamente motivata in quanto l'attuale definizione, contenuta nella sezione 402 (*b*) del FDCA, non ne individua in modo pieno il bene giuridico tutelato e non tiene conto né delle diverse modalità in cui essa si può manifestare, né della sua connessione con le pratiche relative ad una errata etichettatura.
Tale definizione dovrebbe essere esaustiva, comprensiva cioè di quante più fattispecie possibili, in modo che anche i produttori possano agevolmente individuare una pratica fraudolenta e quindi segnalarla alle autorità.
Gli stessi produttori, oltre ad essere parte di un sistema proattivo di lotta alle adulterazioni, segnalandole, dovranno controllare accuratamente i loro approvvigionamenti per assicurarsi che i loro prodotti non violino le disposizioni delle sezioni 401 e 402 (*b*) del FDCA.
3.3. - *Creare una lista di prodotti più suscettibili di adulterazione e svilupparne i relativi* standard. La creazione di una lista di prodotti ad alto rischio adulterazione e l'elaborazione di una strategia di creazione e test degli *standard*, permetterebbe all'FDA di preservare le proprie risorse e di concentrarsi sui casi più ostici di adulterazione.
La redazione di questa lista potrebbe essere compiuta attingendo dati da fonti affidabili come il database sulle frodi alimentari tenuto dal USP e dai report sulle frodi dei prodotti ittici emessi da Oceana[41], oppure da fonti internazionalmente riconosciute come la commissione del Codex Alimentarius.
Chiaramente questa lista dovrà essere periodicamente revisionata ed aggiornata con i più recenti dati scientifici in modo tale che, qualora le indicazioni raccolte su uno specifico prodotto diano risultati soddisfacenti per un certo periodo di tempo, tale prodotto potrà essere cancellato dalla lista.
È auspicabile l'instaurazione di una collaborazione tra gli enti governativi, l'industria alimentare e le organizzazioni scientifiche nell'individuazione dei prodotti ad alto rischio adulterazione.
L'FDA, in collaborazione con un competente corpo scientifico, dovrebbe sviluppare degli *standards* dei

[41] Oceana è una società americana dedita alla tutela e mantenimento delle biodiversità marine *http://usa.oceana.org*.

Copyright © - www.rivistadga.it

prodotti contenuti nella lista che siano sufficientemente flessibili al fine di adattarsi ai vari tipi di alimenti importati.
Il quadro regolatorio così delineato permetterebbe all'FDA di intervenire con maggior decisione nell'adulterazioni dei prodotti alimentari a maggior rischio.
3.4. - *Promuovere l'autenticità come un valore pubblico.* La responsabilità sociale d'impresa (*Corporate Social Responsibility*) consiste nell'adozione di una politica aziendale che sappia conciliare gli obiettivi economici con quelli sociali ed ambientali del territorio di riferimento, in un'ottica di sostenibilità futura[42].
I concetti legati alla sostenibilità, come ridurre l'utilizzo di pesticidi, evitare i prodotti OGM, ordinare analisi di impatto ambientale, sono la risposta della produzione e del mercato alle esigenze ed ai valori dei consumatori.
L'equiparazione del valore dell'autenticità degli alimenti a quello della sostenibilità, attraverso l'adozione di una responsabilità sociale d'impresa, porterebbe le imprese a produrre alimenti non adulterati.
Questa forma di autoregolazione interna delle imprese si potrebbe attuare attraverso l'adozione combinata di una integrazione verticale, in cui le imprese controllano ogni aspetto della produzione compresi il confezionamento e la distribuzione, e di audit indipendenti, attraverso l'attuazione di test in ogni fase di produzione in modo tale che, qualora si verifichi una pratica fraudolenta, sia agevole individuare il punto critico della catena di produzione.
3.5. - *Incrementare l'effettivo uso della* class action. L'FDCA non contiene norme che consentano ai singoli, persone fisiche o giuridiche, di citare in giudizio l'FDA affinché questa dia applicazione alle norme relative all'adulterazione.
Di conseguenza, l'unico strumento per le imprese alimentari oneste è dato dalla possibilità di sporgere reclami all'FDA, la quale però può anche non tenerne conto.
Le imprese tuttavia possono sostituirsi al consumatore in virtù del Lanham Act[43] il quale consente loro di citare in giudizio un concorrente per pubblicità ingannevole.
In assenza di legittimazione ad agire, ai consumatori non rimane altra possibilità che citare in giudizio le imprese che hanno adulterato i cibi utilizzando quell'azione collettiva che prende il nome di *class action*.
Tale strumento giuridico consente infatti ai consumatori di unirsi costituendosi in una classe, dividendosi i costi di lite, così da trarre in giudizio le imprese alimentari.
Negli ultimi anni vi è stato un incremento vertiginoso nell'utilizzo delle *class action* in tema di etichettatura i cui ingenti costi di lite inducono talvolta le imprese a rivedere le loro pratiche di informazione al consumatore.
Tuttavia le *class action* non hanno avuto lo stesso successo per combattere le pratiche di adulterazione economicamente motivata. In questi casi infatti l'azione risulta più complicata rispetto a quelle aventi ad oggetto l'etichettatura, ciò in quanto è lasciato all'attore l'onere di reperire un laboratorio d'analisi che sia in grado di individuare la frode e di affrontare lo spinoso problema dell'individuazione del responsabile all'interno della catena di produzione.
Sono quindi necessari dei cambiamenti per rafforzare lo strumento della *class action* nella lotta contro le adulterazioni economicamente motivate. Tali cambiamenti devono riguardare la teoria del danno, la certificazione della classe[44] ed i suoi requisiti.

---

[42] In tal senso si è espressa la Commissione con la comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 25 ottobre 2011, COM (2011) 681.
[43] Il Lanham Act, [15 U.S.C. 1051], è la principale legge federale in materia di marchi d'impresa.
[44] È certificata come *class action* l'azione che soddisfa tutti i criteri di cui alla Rule 23 (*a*) ed almeno uno di quelli elencati alla Rule 23 (*b*) del Federal Rules of Civil Procedure.
«*Rule 23. Class Actions*
(a) Prerequisites. One or more members of a class may sue or be sued as representative parties on behalf of all members only if:
(1) the class is so numerous that joinder of all members is impracticable;
(2) there are questions of law or fact common to the class;
(3) the claims or defenses of the representative parties are typical of the claims or defenses of the class; and

Copyright © - www.rivistadga.it

È opportuno fare un breve cenno anche dei diversi strumenti legali a tutela del consumatore posti in essere dal legislatore italiano.

In Unione, parallelamente alle innovazioni introdotte nel contesto delle regole pubblicistiche sulla produzione e sulla commercializzazione degli alimenti[45], si riscontrano rilevanti mutamenti del quadro normativo anche per quanto concerne le disposizioni volte a tutelare il consumatore sotto il profilo risarcitorio.

A questo riguardo occorre considerare, anzitutto, che nel contesto normativo italiano è stata introdotta la disciplina della responsabilità applicabile agli alimenti lavorati dall'industria, e, in seguito, estesa dal d.lgs. n. 25/2001 anche agli alimenti della cosiddetta produzione primaria[46].

È poi particolarmente significativa l'introduzione dell'azione collettiva risarcitoria di cui all'art. 140 *bis* del codice del consumo[47].

Questo nuovo strumento, pur avendo portata generale, appare particolarmente congeniale alle esigenze di tutela che si pongono quando si tratta di risarcire danni derivanti dal consumo di alimenti; infatti, muovendosi nella prospettiva di una classe di persone danneggiate, l'azione collettiva risarcitoria potrebbe consentire di valorizzare sul piano giuridico i nessi causali individuati dall'epidemiologia in funzione di classi di eventi e di individui, superando le difficoltà che il singolo danneggiato potrebbe incontrare qualora fosse chiamato a «trasferire» il nesso causale individuato con riferimento a classi di persone in

---

(4) the representative parties will fairly and adequately protect the interests of the class.

(b) Types of Class Actions. A class action may be maintained if Rule 23(a) is satisfied and if:

(1) prosecuting separate actions by or against individual class members would create a risk of:

(A) inconsistent or varying adjudications with respect to individual class members that would establish incompatible standards of conduct for the party opposing the class; or

(B) adjudications with respect to individual class members that, as a practical matter, would be dispositive of the interests of the other members not parties to the individual adjudications or would substantially impair or impede their ability to protect their interests;

(2) the party opposing the class has acted or refused to act on grounds that apply generally to the class, so that final injunctive relief or corresponding declaratory relief is appropriate respecting the class as a whole; or

(3) the court finds that the questions of law or fact common to class members predominate over any questions affecting only individual members, and that a class action is superior to other available methods for fairly and efficiently adjudicating the controversy. The matters pertinent to these findings include:

(A) the class members' interests in individually controlling the prosecution or defense of separate actions;

(B) the extent and nature of any litigation concerning the controversy already begun by or against class members;

(C) the desirability or undesirability of concentrating the litigation of the claims in the particular forum; and

(D) the likely difficulties in managing a class action».

[45] Si fa riferimento ai regolamenti del pacchetto igiene del 2004, ma anche e soprattutto ai regolamenti (CE) n. 178/2002 e (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 *relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 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 regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione.*

[46] E. AL MUREDEN, *Sicurezza alimentare e responsabilità civile tra armonizzazione del diritto dell'Unione europea e prospettive del Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, in C. BOTTARI (a cura di) *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Rimini, 2015. Gli alimenti di produzione primaria, inizialmente esclusi dall'ambito applicativo delle regole sul danno da prodotto, sono stati inclusi a seguito della direttiva (CE) n. 1999/34 che ha modificato la direttiva (CE) n. 85/374. In argomento G. PONZARELLI, *Estensione della responsabilità oggettiva anche all'agricoltore, all'allevatore, al pescatore e al cacciatore*, in *Danno e resp.*, 2001, 792; A. GERMANÒ, *La responsabilità del produttore*, in L. COSTATO (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, 743; S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2011, 153; M.G. CUBEDDU, *La responsabilità del produttore per i prodotti naturali*, in *Resp. civ. e prev.*, 1989, 808; M. MAZZO, *La responsabilità del produttore agricolo*, Milano, 2007, 141 e ss., la quale (pag. 149) mette in luce le difficoltà pratiche di applicazione delle norme sulla sicurezza dei prodotti con riferimento ai prodotti agricoli naturali, rispetto ai quali è difficile individuare precisamente il responsabile del difetto; M. TAMPONI, *La tutela del consumatore di alimenti: soggetti, oggetto, e relazioni*, in AA.VV., *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Atti del Convegno di Firenze 9-10 novembre 2001, Milano, 2003, 304.

[47] La genesi normativa della *class action* italiana è individuabile della c.d. legge finanziaria del 2008 [art. 2, commi da 445 a 449, l. 24 dicembre 2007, n. 244 recante *disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*] in cui il legislatore aggiungeva l'art. 140 *bis* all'impianto normativo del codice del consumo.

Copyright © - www.rivistadga.it

una relazione individuale tra danneggiato e danneggiante[48].
Con la legge n. 99/2009[49] si è novellata l'azione di classe innanzitutto con riferimento alla legittimazione attiva. È infatti previsto un duplice accesso all'azione, che limita in ogni caso l'ambito di applicazione ai soli consumatori: in proprio o per il tramite di associazioni o comitati di consumatori.
Uno degli elementi innovativi rispetto al passato consiste proprio nella possibilità per il consumatore di agire in proprio, ovvero di farsi promotore della costituzione di un'associazione *ad hoc* per la tutela degli interessi diffusi ovvero ancora promuovere l'azione attraverso un'associazione o un comitato già preesistente, che intenda farsi promotore di un'azione di classe[50].
Le ultime modifiche all'azione di classe sono state introdotte dal decreto liberalizzazioni (d.l. n. 1/2012) che ha individuato la classe di consumatori o utenti legittimata ad agire *ex* art. 140 *bis* del codice del consumo in base alla titolarità di «diritti individuali omogenei»[51].
Si prevede inoltre l'azionabilità del nuovo strumento anche a tutela degli interessi collettivi dei consumatori.
Tale estensione di ambito di applicazione ha avvicinato l'azione di classe italiana alla *class action* statunitense. La novella infatti, ha trasformato lo strumento di cui all'art. 140 *bis* da azione collettiva, azionabile a tutela di posizioni individuali ed autonome dei singoli consumatori, ad azione di classe in senso proprio, piegata anche a tutela di posizioni meta-individuali che sfuggono alla titolarità di una pluralità di consumatori-persone fisiche per identificarsi nell'interesse di una categoria complessivamente intesa[52].
3.5.1. - *I danni nelle* class action. È necessario abbracciare la «*teoria del pieno risarcimento*» al fine di aumentare l'ammontare dei risarcimenti nei casi di adulterazioni alimentari.
Ad oggi infatti, anche quando gli attori risultano vittoriosi, il danno viene quantificato nella differenza tra il prezzo che questi avrebbero pagato se fossero stati consapevoli dell'adulterazione ed il prezzo di acquisto effettivo.
Talvolta qualche accordo transattivo concede agli attori cedole o buoni da utilizzare per l'acquisto dei prodotti dell'impresa che hanno tratto in giudizio.
Questo limitato modello di danni è chiamato la «*teoria del modello premiale*». Se i Tribunali accogliessero la «*teoria del pieno risarcimento*» costringendo così le imprese alimentari a risarcire i consumatori per i prodotti acquistati, probabilmente ciò costituirebbe un disincentivo a ricorrere alle pratiche fraudolente.
In Italia il decreto liberalizzazioni precedentemente menzionato prevede che nell'ipotesi di accoglimento della domanda collettiva, il giudice deve assegnare alle parti novanta giorni di tempo per addivenire ad una conciliazione sulla liquidazione del danno (anche alla luce dei criteri fissati in sentenza). Il processo verbale dell'accordo, sottoscritto dalle parti e dal giudice, costituisce titolo esecutivo.
Scaduto il termine senza che l'accordo sia stato raggiunto, il giudice, su istanza di almeno una delle parti, liquida le somme dovute ai singoli aderenti.
L'introduzione della previsione di un termine entro cui le parti possono raggiungere una conciliazione, rappresenta l'ennesima conferma che il legislatore italiano, di riflesso a quello unionale, crede fortemente nello strumento conciliativo, sia *ante causam* (ci si riferisce per esempio alla procedura di negoziazione

---

[48] G. VILLA, *Il danno risarcibile nell'azione collettiva*, in *Danno e resp.*, 2009, 11 e ss.
[49] L. 23 luglio 2009, n. 99, *disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia.*
[50] F. CARINGELLA, *Manuale di diritto civile*, Roma, 2015, 1069.
[51] Meglio definiti dal secondo comma dell'art. 140 *bis* secondo cui:
«*L'azione tutela:*
a*) i diritti contrattuali di una pluralità di consumatori e utenti che versano nei confronti di una stessa impresa in situazione omogenea, inclusi i diritti relativi a contratti stipulati ai sensi degli articoli 1341 e 1342 del codice civile;*
b*) i diritti omogenei spettanti ai consumatori finali di un determinato prodotto o servizio nei confronti del relativo produttore, anche a prescindere da un diretto rapporto contrattuale;*
c*) i diritti omogenei al ristoro del pregiudizio derivante agli stessi consumatori e utenti da pratiche commerciali scorrette o da comportamenti anticoncorrenziali*».
[52] F. CARINGELLA, *Manuale di diritto civile*, Roma, 2015, 1071.

Copyright © - www.rivistadga.it

assistita[53], a quella di mediazione[54], ma anche al procedimento di cui all'art. 696 *bis* del codice di procedura civile[55] ed alla procedura ADR[56]) sia in corso di causa.

3.5.2. - *La certificazione della classe.* Un altro rilevante ostacolo all'utilizzo delle *class action* nel contrasto alle adulterazioni economicamente motivate è rappresentato dalla difficile determinazione della porzione della classe del consumatore che ha ricevuto un prodotto diverso da quello che si aspettava.

Tale difficoltà rende complicato ricondurre la classe alla Rule 23 del FRCP che, come detto, rappresenta la norma contenente i prerequisiti e requisiti che un'azione deve soddisfare per potere essere certificata come *class action*.

Tale impasse si risolverebbe adottando la presunzione secondo cui il consumatore di un prodotto economicamente adulterato è da considerarsi danneggiato semplicemente per aver acquistato un prodotto nel cui processo produttivo si rilevi una possibilità significativa di mancanza di autenticità[57].

Probabilmente dovrebbe essere prevista una soglia per far scattare la presunzione, per esempio fissando un numero di test falliti in un determinato numero di prodotti alimentari.

L'adozione di una siffatta presunzione di responsabilità potrebbe avere un deciso impatto deflativo sulle pratiche fraudolente.

3.5.3. - *Le condizioni di legittimità attiva nelle* class action. Il problema della legittimità processuale attiva è una questione preliminare che deve essere valutata dal giudice.

Ai sensi dell'art. 3 della Costituzione statunitense l'attore è legittimato a stare in giudizio qualora abbia subìto un danno.

Nei casi di adulterazione economicamente motivata il problema nasce dal fatto che spesso è impossibile verificare la natura fraudolenta del prodotto in quanto l'attore o il consumatore ne ha già fatto uso o se ne è già liberato.

Una soluzione a questo problema potrebbe essere quella di testare i prodotti direttamente nei punti vendita.

Ad ogni modo i Tribunali statunitensi hanno più volte stabilito che in mancanza di prova della ricezione da parte dell'attore del prodotto adulterato, deve essere rilevata la mancanza di legittimazione attiva.

Conclusioni. La mancanza di una esatta ed esaustiva definizione di adulterazione economicamente motivata negli Stati Uniti riflette i suoi effetti negativi sia sul quadro generale delle attribuzioni di competenza delle agenzie governative, che non è ben definito e da queste discrezionalmente modificabile[58], sia sull'atteggiamento delle istituzioni che hanno interesse a combattere le adulterazioni solo quando vi sono conseguenze sulla *food safety*.

---

[53] La procedura di negoziazione assistita è stata introdotta dal c.d. «decreto giustizia» (d.l. 12 settembre 2014, n. 132, convertito nella l. 10 novembre 2014, n. 162 *recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile*).

[54] La mediazione - originariamente introdotta dal d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 (recante la *Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali*), dichiarato incostituzionale per eccesso di delega, è stata reintrodotta dalla l. 9 agosto 2013, n. 98 che ha convertito con modifiche il d.l. 69/2013 *recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*, con il quale sono stati «corretti» i profili d'incostituzionalità della normativa originaria - è in vigore dal 20 settembre 2013.

[55] L'art. 696 *bis* c.p.c. reca la rubrica *Consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite*. In tale procedimento è previsto che il consulente nominato dal giudice, prima di provvedere al deposito della relazione, debba tentare la conciliazione tra le parti.

[56] L'ADR è una procedura introdotta nell'ordinamento italiano dagli artt. 141 e ss. del codice del consumo. È uno strumento di risoluzione extragiudiziale delle controversie relative ad obbligazioni contrattuali derivanti da un contratto di vendita o di servizi eseguita da un organismo ADR-Alternative Dispute Resolution.

[57] Una recente decisione della Suprema Corte statunitense ha di fatto incoraggiato l'utilizzo di una presunzione quando la legge dello Stato ha finalità correttive di un difetto di una precedente legge o di colmare un vuoto normativo. Il Tribunale giudicando il caso Tyson Foods, Inc v. Bouaphakeo, in materia di mancato pagamento di ore straordinarie di lavoro, ha affermato che la classe di attori può fondare la propria richiesta su prove statistiche nel caso in cui non si riesca a dimostrare l'ammontare delle ore di straordinario lavorate per mancanza di loro registrazione.

[58] Si veda l'esempio illustrato a pagina 15 relativo al caso dei Danisa® Traditional Butter Cookies.

Copyright © - www.rivistadga.it

Gli autori del *white paper* vedono nell'implementazione concettuale e normativa dell'adulterazione un passaggio obbligatorio e fondamentale.
Pare il caso di ricordare che anche in Unione europea non vi è una esatta e condivisa definizione di adulterazione alimentare, tuttavia la cooperazione tra gli Stati membri è forte e si riflette sull'impianto normativo-istituzionale che pare più solido ed organizzato rispetto a quello statunitense.
Si fa riferimento al *Food Fraud Network*, recentemente istituito, in risposta alla crisi della carne di cavallo negli anni 2013/2014, allo scopo di consentire agli Stati membri di cooperare fornendosi reciproca assistenza amministrativa.
Tale sistema di cooperazione (Administrative Assistance and Cooperation System - AAC) si concretizza anche in uno strutturato scambio di dati sui casi di violazioni della normativa sugli alimenti e sui mangimi.
Altri esempi di risposta dell'Unione al tema dell'adulterazione sono costituiti dal noto sistema di allarme rapido e dal nuovo regolamento (UE) n. 2017/625 sui controlli ufficiali.
Il primo, istituito dal regolamento (CE) n. 178/2002 all'art. 50, realizza una rete di comunicazione tra Stati membri, la Commissione e l'Autorità (EFSA).
L'allarme rapido, pur consentendo un'azione tempestiva in tutti gli Stati membri interessati per contrastare alcuni gravi rischi nella filiera agroalimentare, è stato giudicato, dal recente regolamento (UE) n. 2017/625 sui controlli ufficiali, inidoneo a consentire un'efficace assistenza e collaborazione transfrontaliera tra le autorità competenti in modo da garantire che i casi di non conformità alla legislazione dell'Unione in materia alimentare aventi una dimensione transfrontaliera siano effettivamente perseguiti, non solo nello Stato membro in cui il caso di non conformità viene rilevato, ma anche in quello ove esso ha avuto origine[59].
Si noti come il regolamento (UE) n. 2017/625, che mira a stabilire un quadro armonizzato a livello dell'Unione per l'organizzazione di controlli ufficiali e di attività ufficiali diverse dai controlli ufficiali nell'intera filiera agroalimentare, tutela fortemente i valori dell'integrità e dell'autenticità alimentare.
Vengono infatti designati dei centri di riferimento dell'Unione europea per l'autenticità e l'integrità della catena agroalimentare[60] a cui vengono attribuiti specifiche responsabilità e compiti[61].
Tale regolamento prevede che, nel caso in cui i controlli rilevino delle non conformità delle partite alla normativa di cui all'art. 1, par. 2 del regolamento[62], l'autorità competente può ordinare all'operatore

---

[59] 'Considerando' n. 74 del regolamento (UE) n. 2017/625.
[60] Art. 97 del regolamento (UE) n. 2017/625.
[61] Art. 98 del regolamento (UE) n. 2017/625.
[62] Art. 1 del regolamento (UE) n. 2017/625:
«*Articolo 1*
Oggetto e ambito di applicazione
2. Il presente regolamento si applica ai controlli ufficiali effettuati per verificare la conformità alla normativa, emanata dall'Unione o dagli Stati membri in applicazione della normativa dell'Unione nei seguenti settori relativi a:
a*) gli alimenti e la sicurezza alimentare, l'integrità e la salubrità, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti, comprese le norme volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare gli interessi e l'informazione dei consumatori, la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con alimenti;*
b*) l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (OGM) a fini di produzione di alimenti e mangimi;*
c*) i mangimi e la sicurezza dei mangimi in qualsiasi fase della produzione, della trasformazione, della distribuzione e dell'uso di mangimi, comprese le norme volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare la salute, gli interessi e l'informazione dei consumatori;*
d*) le prescrizioni in materia di salute animale;*
e*) la prevenzione e la riduzione al minimo dei rischi sanitari per l'uomo e per gli animali derivanti da sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati;*
f*) le prescrizioni in materia di benessere degli animali;*
g*) le misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante;*
h*) le prescrizioni per l'immissione in commercio e l'uso di prodotti fitosanitari e l'utilizzo sostenibile dei pesticidi, ad eccezione dell'attrezzatura per l'applicazione di pesticidi;*
i*) la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici;*
j*) l'uso e l'etichettatura delle denominazioni di origine protette, delle indicazioni geografiche protette e delle specialità tradizionali garantite*».

Copyright © - www.rivistadga.it

responsabile di distruggere la partita, rinviarla al di fuori dell'UE o di sottoporla ad un trattamento speciale[63].
Il nuovo regolamento sui controlli ufficiali rafforza la cooperazione attiva e proattiva tra le istituzioni unionali e tra queste ed i Paesi terzi.
Senza volere operare una esaustiva disamina delle novità del nuovo regolamento, che merita un suo autonomo ed ampio approfondimento, pare opportuno menzionare succintamente gli strumenti più efficaci da questo costituiti per far fronte alle adulterazioni alimentari.
È previsto che le autorità competenti degli Stati membri devono prestarsi reciproca assistenza amministrativa per garantire la corretta applicazione della disciplina sull'igiene degli alimenti anche attraverso un efficace scambio di informazioni[64].
Ogni Stato membro designa uno o più organi di collegamento che hanno il compito di agevolare lo scambio di informazioni tra le autorità competenti.
Detto scambio può avvenire anche direttamente tra le autorità degli Stati membri senza il necessario intervento degli organi di collegamento.
Il regolamento (UE) n. 2017/625 meglio identifica, rispetto al passato, le modalità di realizzazione della trasmissione di informazioni relative all'eventuale non conformità con la normativa di cui all'art. 1, par. 2 relativa a:
a) un rischio sanitario per l'uomo, per gli animali o per le piante, per il benessere degli animali o, relativamente a OGM e prodotti fitosanitari, anche per l'ambiente;
b) un'eventuale violazione delle norme di cui all'art. 1, par. 2, commessa mediante pratiche fraudolente o ingannevoli[65].
L'implementazione dello strumento cooperativo messa in atto dal nuovo regolamento sui controlli ufficiali si riscontra anche nei rapporti tra i laboratori di riferimento dell'Unione europea di ciascun Stato membro, i quali contribuiscono al miglioramento ed all'armonizzazione dei metodi di analisi, prova o diagnosi da utilizzare nei laboratori ufficiali a cui sono devolute specifiche responsabilità e compiti[66].
Si evidenzia anche la presenza di una cooperazione tra Stati membri e le autorità dei Paesi terzi[67] attraverso uno scambio di informazioni riguardanti una non conformità alla normativa di cui all'art. 1, par. 2 del regolamento o un rischio sanitario per l'uomo, gli animali o le piante, per il benessere degli animali o, per quanto riguarda gli OGM e i prodotti fitosanitari, anche per l'ambiente[68].
Relativamente ai rapporti tra Paesi terzi e Stati membri, pur non rappresentando una novità, è opportuno dare contezza del fatto che anche i Paesi terzi hanno il potere di fare controlli negli Stati membri[69].
In tale circostanza gli esperti della Commissione possono partecipare ai controlli delle autorità degli stati terzi al fine di fornire consulenza riguardo alla normativa dell'UE sui controlli; fornire informazioni che possano essere utili per il controllo; favorire la coerenza ed uniformità dei controlli effettuati dalle autorità competenti di Paesi terzi in diversi Stati membri[70].
In ultimo merita un cenno la cooperazione tra le autorità degli Stati membri.
Qualora l'autorità competente neghi l'introduzione delle merci in conseguenza di una mancata conformità con la normativa vigente, ella deve notificare la sua decisione alla Commissione, alle autorità competenti degli altri Stati membri, alle autorità doganali, alle autorità competenti del Paese terzo di origine e all'operatore responsabile della partita attraverso il sistema IMSOC (information managment system for official controls).

---

[63] Art. 66 del regolamento (UE) n. 2017/625.
[64] Art. 102 e seguenti del regolamento (UE) n. 2017/625.
[65] Art. 102, par. 4 del regolamento (UE) n. 2017/625.
[66] Art. 94 del regolamento (UE) n. 2017/625.
[67] Art. 107 del regolamento (UE) n. 2017/625.
[68] Art. 107, par. 1 del regolamento (UE) n. 2017/625.
[69] Art. 124 del regolamento (UE) n. 2017/625.
[70] Art. 124 del regolamento (UE) n. 2017/625.

Copyright © - www.rivistadga.it

Questa struttura di allerta, disciplinata all'art. 131 e seguenti, è sostanzialmente diversa da quella di allarme rapido [art. 50, par. 3 del regolamento (CE) n. 178/2002] richiamata dall'art. 19, par. 3 del regolamento (CE) n. 882/2004[71] da azionarsi in casi analoghi. Infatti nel sistema di allarme rapido i soggetti interessati sono solo la Commissione, l'Autorità (EFSA) ed i Paesi membri.
In definitiva il nuovo regolamento sui controlli implementa gli attuali strumenti giuridici-istituzionali dell'Unione europea di risposta a problematiche non solo igienico-sanitarie ma anche relative a prassi fraudolente.

Lucio Salzano

[71] Regolamento (CE) n. 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.*

Copyright © - www.rivistadga.it