



associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e politica agraria

agriregionieuropa

Anno 6, Numero 21

Giugno 2010

Qualità dei prodotti e tutela dei consumatori e del mercato

Il ruolo dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi del MiPAAF

Emilio Gatto

La qualità: concetto mistico o insieme di caratteristiche definite e misurabili?

L'attributo di qualità genericamente conferito a un qualsiasi prodotto rimanda ad una miriade di possibili determinazioni che, per essere comprese nella loro concretezza, vanno necessariamente riferite a un contesto chiaro e circoscritto.

In relazione al comparto agroalimentare, al fine di specificare l'insieme degli elementi distintivi della qualità di un determinato prodotto, si fa riferimento a differenti caratteristiche: di natura igienico-sanitaria (per l'insieme dei requisiti che garantiscono la salubrità del prodotto), organolettiche (per le caratteristiche percepibili attraverso i sensi), nutrizionali (se ci riferiamo alla composizione chimico-fisica), di origine geografica, fino a giungere a quelli che possono essere definiti attributi legali, che richiamano il rispetto di standard minimi fissati per legge **(1)**.

Dal punto di vista del consumatore, nel concetto di qualità entrano in gioco molteplici fattori (di natura sociale, culturale, psicologica) **(2)**; le norme volontarie basate su standard internazionali, solo per citare un esempio, tengono conto di ciò, definendo come qualità l'insieme delle proprietà e caratteristiche di un prodotto che gli conferiscono l'attitudine a soddisfare bisogni espressi o impliciti (UNI EN ISO 8402: 1995).

Dalla prospettiva delle imprese, invece, la qualità è divenuta sempre più una straordinaria leva di comunicazione nei confronti del consumatore, un fondamentale fattore competitivo e uno strumento di distinzione a livello aziendale **(3)**.

L'esigenza di fornire ai prodotti attributi aggiuntivi di qualità è legata in misura considerevole alle crescenti difficoltà di sbocco che, oramai da oltre un trentennio, stanno caratterizzando i mercati internazionali e che inducono una larga fetta di operatori ad adottare strategie di investimento tese a offrire garanzie crescenti ai consumatori (in termini, appunto, di sicurezza, proprietà organolettiche, ecc.).

La questione, però, è resa ulteriormente complicata dall'asimmetria informativa che caratterizza il rapporto tra domanda e offerta; i produttori, infatti, detengono informazioni concernenti le caratteristiche di ciascun prodotto estremamente diversificate rispetto al consumatore finale, il quale generalmente sa poco o nulla dei prodotti che acquista. La concezione neoclassica della perfetta simmetria informativa tra gli agenti di mercato, di conseguenza, se mai ha trovato concreta realizzazione storica, non è sicuramente operante nei sistemi economici attuali e i prezzi non possono essere più considerati un indicatore del livello qualitativo del prodotto.

Da un lato, quindi, ci troviamo di fronte alle imprese che, per qualificare i propri prodotti, sopportano rilevanti costi aggiuntivi; dall'altro, i consumatori sono letteralmente bombardati dalle più disparate,

e talvolta contraddittorie, informazioni e si orientano a tentoni tra le molteplici alternative (tutte ovviamente dichiarate *di qualità*) che il mercato propone **(4)**.

In un simile contesto, il ruolo degli organi di controllo a salvaguardia della qualità dei prodotti agroalimentari diviene cruciale. Essi, infatti, devono tutelare gli operatori da eventuali comportamenti illeciti in grado di alterare gli equilibri di mercato e condizionare le scelte di investimento a livello settoriale e aziendale. Hanno il compito, inoltre, di garantire ai consumatori l'effettiva corrispondenza dei prodotti da essi acquistati alle caratteristiche igienico-sanitarie e compositive previste dalle norme o dichiarate in aggiunta dai produttori.

Di conseguenza, dal punto di vista degli addetti ai controlli, la qualità va adeguatamente definita da chi la adotta e la presenta al pubblico per poter essere in qualche modo misurata e verificata.

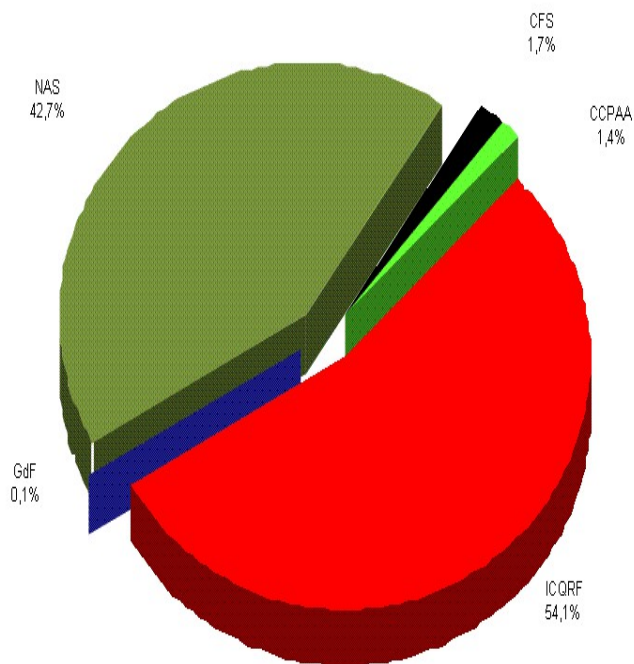
Il sistema dei controlli in Italia

Il sistema dei controlli nel comparto agroalimentare in Italia è caratterizzato dalla presenza di una molteplicità di organi ufficiali di controllo che fanno capo a diverse amministrazioni statali (Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Ministero della salute e Ministero dell'economia), alle Regioni e Province autonome e ai Comuni.

Ogni organo, secondo le proprie specifiche competenze, verifica il rispetto delle differenti norme di natura igienico-sanitaria, merceologica o fiscale. In particolare, la normativa comunitaria prevede l'obbligo per gli Stati membri di programmare le proprie attività mediante un Piano nazionale integrato, che include i controlli volti a tutelare la salute dei consumatori, il benessere degli animali, la sanità delle piante e a garantire pratiche commerciali leali per gli alimenti e i mangimi.

Come si può osservare dalla figura 1, nell'ambito del Piano **(5)** una quota particolarmente rilevante dell'attività di controllo è svolta dall'Ispettorato centrale per la tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, che realizza oltre il 50% dell'attività effettuata complessivamente dagli organi di controllo operanti presso l'amministrazione statale nel nostro Paese.

Figura 1 - Ripartizione dei controlli ufficiali in Italia tra i differenti Organi operanti a livello centrale (anno 2008)*



- Comando Generale della Guardia di Finanza (GdF)
- Comando Carabinieri per la Tutela della Salute (NAS)
- Corpo Forestale dello Stato (CFS)
- Carabinieri per le Politiche Agricole e Alimentari (CCPAA)
- Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF)

* I dati considerati non includono i controlli effettuati dalle Amministrazioni regionali.

Fonte: Ministero della Salute Piano integrato dei controlli 2007-2010 - Relazione annuale 2009

Le attività di controllo dell'Ispettorato della tutela della qualità e repressione frodi

Le principali attività svolte dall'Ispettorato (6) riguardano i controlli sulla qualità, genuinità e identità al dichiarato dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione agricola (semi, mangimi, fertilizzanti e fitosanitari) diretti a contrastare illeciti e frodi a carattere merceologico. Esso esercita anche le funzioni di vigilanza sugli organismi che certificano le produzioni di qualità regolamentata (prodotti alimentari a DOP, IGP e STG, vini a DOC e IGT, prodotti da agricoltura biologica, carni bovine e di pollame con etichettatura facoltativa). Inoltre è incaricato dell'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in materia agricola e agroalimentare di competenza statale. Le attività di controllo nelle differenti filiere vengono realizzate mediante l'individuazione di priorità di intervento recepite, sul piano operativo, in programmi annuali, elaborati sulla base di specifiche

analisi del rischio.

Le priorità sulle quali l'Ispettorato ha improntato le attività di controllo negli ultimi anni riguardano: (a) la tutela delle produzioni di qualità regolamentata, al fine di accertarne la conformità ai requisiti previsti dai disciplinari di produzione e/o al metodo produttivo prescritto, con l'obiettivo di contrastare ogni forma di sleale concorrenza da parte di prodotti generici e di consolidare la reputazione di tali produzioni sui mercati interni e internazionali; (b) l'effettuazione di controlli concernenti i settori più rilevanti dell'agroalimentare italiano, in termini di fatturato e volumi commercializzati, per la verifica dell'osservanza delle norme cogenti di settore, della tracciabilità e dell'effettiva origine delle materie prime, ai fini della tutela delle produzioni nazionali, del rafforzamento della loro competitività, nonché per rinsaldare la fiducia dei consumatori verso tali produzioni; (c) la verifica al commercio della regolarità dei sistemi di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti.

I risultati dell'attività per l'anno 2009 sono riassunti nella tabella 1. Come si può osservare l'Ispettorato ha svolto circa 27.000 ispezioni, sottoponendo a controllo quasi 21.500 operatori, a carico del 12% circa dei quali sono state accertate irregolarità. Le analisi effettuate dai laboratori dell'Ispettorato hanno riguardato poco meno di 9.000 campioni, tra prodotti agroalimentari e mezzi tecnici prelevati nel corso delle ispezioni, il 10% circa dei quali è risultato irregolare. Complessivamente sono state elevate poco meno di 3.600 contestazioni per irregolarità di carattere amministrativo, sono state inoltrate all'autorità giudiziaria 349 notizie di reato e sono stati eseguiti 351 sequestri, per un valore commerciale della merce sequestrata pari a circa 19 milioni di euro. Sono numerose le azioni di rilievo condotte nei principali settori dell'agroalimentare nazionale (vitivinicolo, lattiero-caseario, oleario, prodotti a DOP e IGP), ai quali è dedicata la parte più consistente dei controlli.

Tabella 1 I risultati delle attività di controllo dell'ICQRF (anno 2009)

	Ispezioni (n)	26.967
	Operatori controllati (n)	21.472
	<i>di cui irregolari (n)</i>	2.485
	<i>di cui irregolari (%)</i>	11,6
Attività ispettiva	Prodotti controllati (n.)	62.405
	<i>di cui irregolari (n)</i>	3.653
	<i>di cui irregolari (%)</i>	5,9
	Campioni prelevati (n.)	8.137
	Sequestri (n.)	351
	Prodotti sequestrati (n.)	612
	Valore del sequestro (€)	18.989.518
Attività analitica	Campioni analizzati (n)	8.803
	Campioni irregolari (n)	848
	Campioni irregolari / Campioni analizzati (%)	9,6
Illeciti accertati	Notizie di reato (n)	349
	Contestazioni amministrative elevate dall'ICQRF (n)	3.604

Fonte: MiPAAF Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari

Conclusioni

Si è cercato in precedenza di evidenziare la rilevanza della qualità, nelle sue differenti accezioni, e l'importanza fondamentale dei controlli al fine di prevenire e contrastare i comportamenti lesivi dei corretti rapporti di mercato e del diritto dei consumatori a effettuare scelte di acquisto libere e consapevoli. Sono state presentate, seppur in estrema sintesi, le attività dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF), che opera controlli di tipo merceologico lungo tutte le filiere.

Non è affatto agevole determinare l'impatto delle attività di controllo sull'andamento dei fenomeni fraudolenti nel comparto agroalimentare o nei differenti settori per una serie di motivi, tra i quali sembrano rilevanti i seguenti: (a) la difficoltà di stimare gli effetti di prevenzione che senza dubbio si verificano grazie a tutta una serie di numerosi controlli previsti da specifiche norme e noti agli operatori (i quali, proprio per questo motivo, dovrebbero essere dissuasi dal tenere comportamenti non consentiti); (b) la necessità di migliorare ulteriormente lo scambio di informazioni e dati tra i differenti organi di controllo; (c) la natura riservata dei risultati di talune attività di controllo, che non vengono presi in considerazione anche per periodi di tempo rilevanti, perché risultano ancora in corso attività di indagine o perché gli organi giudicanti della magistratura non si sono ancora espressi; (d) non sono ancora particolarmente sviluppate metodologie di valutazione delle attività di controllo nel campo agroalimentare, almeno per quanto riguarda i controlli di tipo merceologico. Ciononostante, è possibile affermare come il bisogno e la conseguente richiesta di controllo, sia da parte dei consumatori che degli stessi operatori, sia in continua crescita, non tanto, a nostro avviso, a causa di un aumento particolarmente accentuato dei fenomeni fraudolenti, quanto in ragione dell'accresciuta attenzione sociale per questi fenomeni, grazie anche allo spazio sempre più rilevante che i media riservano alla tematica dell'alimentazione.

Ciò che appare mutato in misura rilevante è piuttosto lo scenario politico ed economico, con una maggiore liberalizzazione dei mercati, una più spinta interdipendenza dei sistemi economici a livello mondiale, una più capillare penetrazione di prodotti provenienti da Paesi con i quali nel recente passato i rapporti commerciali erano molto più limitati e, soprattutto, un inasprimento della crisi di sbocco dovuta alla crescente capacità di produrre alimenti.

Questi fattori determinano un'accentuazione molto cospicua dei fattori di rischio per la maggior parte dei settori a livello nazionale e internazionale e devono indurre i cittadini e i *policy maker* ad attribuire la necessaria rilevanza alle attività di controllo, se si intende salvaguardare in modo adeguato la qualità dei prodotti agroalimentari, comunque la si intenda qualificare.

Note

- (1) Per una sintetica introduzione all'argomento si veda, tra gli altri, G. Sacchetti (2008).
- (2) Per una panoramica sulle varie interpretazioni teoriche dei comportamenti di consumo e del consumatore si veda, tra gli altri, P. Corrigan (2002).
- (3) Nel Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli la Commissione europea sottolinea l'importanza della qualità come l'arma più potente per gli agricoltori nell'attuale contesto competitivo internazionale (Commissione europea, 2008).
- (4) La realtà è ben più complicata della semplicistica rappresentazione che qui, per comodità e brevità di esposizione, si propone. Un ruolo assolutamente determinante nelle scelte di consumo dei prodotti agroalimentari è svolto dalla grande distribuzione organizzata (GDO) che determina anche le scelte aziendali e produttive di una fetta sempre più ampia di operatori. Per una trattazione in termini generali della questione si veda G. Fabris e L. Minestrone (2004).
- (5) Il Piano nazionale integrato pluriennale dei controlli è redatto sulla base del reg. (CE) 882/2004 e delle linee guida stabilite a livello comunitario. Attualmente, i controlli vengono effettuati sulla base del piano 2007-2010 ma è già in fase di predisposizione la programmazione delle attività per il quadriennio 2011-2014.
- (6) L'Ispettorato è l'organo di controllo ufficiale del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali che effettua controlli sulla qualità merceologica dei prodotti agroalimentari e sui mezzi tecnici di produzione agricola sull'intero territorio nazionale. Esso opera attraverso 12 uffici territoriali (con 17 sedi distaccate) e 6 laboratori per l'analisi dei campioni prelevati presso le aziende.

Bibliografia

- Corrigan P. (2002), *La sociologia dei consumi*, Franco Angeli Edizioni, Milano.

- Commissione Europea, Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità , COM (2008) 641, Bruxelles, 2008.
- Fabris G., Minestrone L. (2004), *Valore e valori della marca*, Franco Angeli Edizioni, Milano.
- 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*, G.U. CE n. L 165 del 30 aprile 2004.
- Sacchetti G. (2008), *Qualità dei prodotti agroalimentari e scelta dei consumatori: il ruolo della consumer science* , *Agriregionieuropa*, n. 15 [\[link\]](#).
- UNI (1995), *UNI EN ISO 8402. Gestione per la qualità ed assicurazione della qualità. Termini e definizioni*, Milano.