



Università degli Studi di Ferrara

DOTTORATO DI RICERCA IN
"DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA"

CICLO XXV

COORDINATORE Prof. Paolo Borghi

*RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed)
Lo scambio rapido di informazioni nel settore degli
alimenti e dei mangimi, tra prassi e diritto*

Settore Scientifico Disciplinare IUS/14

Dottorando

Dott. Paganizza Valeria

Tutore

Chiar.mo Prof. Costato Luigi

Anni 2010/2012

INDICE SOMMARIO

RINGRAZIAMENTI	I
INDICE DELLE ABBREVIAZIONI.....	III
INTRODUZIONE	1
CAPITOLO I TRA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI, SANITA' PUBBLICA E TUTELA DEL CONSUMATORE	3
I.1 Premessa.....	3
I.2 Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea: libera circolazione delle merci e protezione del consumatore	4
I.3 Le vicende degli anni Settanta e l'Atto Unico Europeo.....	12
I.4 Maastricht ed Amsterdam: l'articolo 152 e la tutela della "sanità pubblica".....	14
I.5 Segue: l'articolo 153 e la protezione dei consumatori	17
I.6 Il Trattato di Lisbona e la tutela dei diritti	18
CAPITOLO II I SISTEMI DI SCAMBIO RAPIDO DELLE INFORMAZIONI PRIMA DEL REGOLAMENTO (CE) 178/2002	25
II.1 Premessa	25
II.2 Le procedure di notifica ante direttiva 92/59/CEE	28
II.3 Le procedure di notifica nella direttiva 92/59/CEE	31
II.5 Situazioni di urgenza e interventi a livello comunitario nella direttiva 92/59/CEE ..	37
II.6 L'insuccesso dello scambio di informazioni della direttiva 92/59/CEE e il Libro bianco sulla sicurezza alimentare	47
CAPITOLO III IL SISTEMA DI ALLARME RAPIDO NEL SETTORE ALIMENTARE	51
III.1 Introduzione.....	51
III.2 L'iter legislativo	52
III.3 Le tre parole chiave: sistema, allarme, rapido	55
III.4 ... e la sua specificità: per gli alimenti e i mangimi	58
III.5 Gli attori del sistema: soggetti diretti, soggetti "mediati"; funzioni "attive" e funzioni "passive".....	59
<i>III.5.1 Gli Stati membri, gli operatori professionali e i consumatori.</i>	60
<i>III. 5. 2 Segue: le reti nazionali di allerta</i>	66
<i>III.5.3 Segue: la rete di allerta italiana</i>	67
<i>III.5.4 La rete di allerta cipriota</i>	78
<i>III.5.5 La rete di allerta danese</i>	79
<i>III.5.6 La rete di allerta estone</i>	80
<i>III.5.7 La rete di allerta irlandese</i>	81
<i>III.5.8 La rete di allerta islandese</i>	84
<i>III.5.9 La rete di allerta lettone</i>	85
<i>III.5.10 La rete di allerta nazionale in Liechtenstein e Svizzera</i>	85
<i>III.5.11 La rete di allerta nazionale in Norvegia</i>	87
<i>III.5.12 La rete di allerta nazionale dei Paesi Bassi</i>	88
<i>III.5.13 La rete di allerta nazionale portoghese</i>	90
<i>III.5.14 La rete di allerta nazionale nella Repubblica ceca</i>	93
<i>III.5.15 La rete di allerta nazionale spagnola</i>	94
<i>III.5.16 La rete di allerta svedese</i>	97
<i>III.5.17 La rete di allerta nazionale del Regno Unito</i>	98
<i>III.5.18 La rete di allerta nazionale ungherese</i>	99

<i>III.5.19 La Commissione</i>	100
<i>III.5.20 L’Autorità europea per la sicurezza alimentare</i>	108
<i>III.5.21 Il comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali</i>	115
III.6 Le notifiche.....	122
<i>III.6.1 Notifiche di allarme</i>	124
<i>III.6.2 Le notifiche di informazione</i>	129
<i>III.6.3 Notifiche di respingimento alla frontiera</i>	130
<i>III.6.4 Notifiche di follow-up</i>	130
<i>III.6.5 La trasmissione delle notifiche</i>	132
<i>III.6.6 Segue: il modello per la trasmissione delle notifiche originali</i>	133
<i>III.6.7 Segue: il modello di trasmissione delle notifiche di follow up</i>	137
<i>III.6.8 Segue: i dizionari di dati</i>	138
<i>III.6.9 Ritiro o modifica di una notifica</i>	140
III.7 Il futuro: iRASFF – Interactive rapid alert system for food and feed	140
III.8 Il rischio e il prodotto	142
<i>III.8.1 Il rischio grave, diretto, indiretto</i>	146
III.9 Il principio di precauzione.....	148
III.10 Il principio di precauzione e il sistema di allarme rapido: inevitabilità delle scelte, inevitabilità degli errori	152
III.11 RASFF e Paesi terzi.....	156
III.12 Art.52 regole di riservatezza.....	161
III.13 Segue... Obbligo di trasparenza come disincentivo alla trasmissione di notifiche? Il conflitto tra “legittimità” interna ed esterna.....	165
III.14 Segue... Principio di informazione e comunicazione del rischio: possibile sovrapposizione?	166
CAPITOLO IV EFFETTI CONSEGUENTI ALL’ATTIVAZIONE DEL RASFF.....	168
IV.1 Introduzione	168
IV.2 Le misure: ritiro, richiamo, respingimento alla frontiera	169
IV.3 Rintracciabilità e tracciabilità: un passo indietro, un passo in avanti	172
IV.4 Le misure di emergenza adottate dalla Commissione ex art. 53 del regolamento (CE) 178/2002 e lo strumento offerto agli Stati membri dall’articolo 54, in caso di inerzia della stessa	177
IV.5 Incidenti, emergenze e crisi.....	180
IV.6 La risposta dei consumatori alle notifiche inoltrate nella rete	183
CAPITOLO V RASFF E RESPONSABILITA’	191
V.1 Introduzione.....	191
V.2 Responsabilità dell’operatore professionale.....	191
V.3 Responsabilità degli Stati membri del RASFF.....	195
V.4 Responsabilità della Commissione	198
V.5 Responsabilità dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare.....	212
V.6 “Responsabilità” degli strumenti mediatici	214
VI.1 Introduzione	221
VI.2 INFOSAN.....	221
VI.3 Pan Africa RASFF	227
VI.4 GRASF (Gulf Rapid Alert System For Food).....	228
VI.5 ASEAN RASFF (ARASFF).....	229
VI.6 MERCOSUR ARMONISAN.....	229

VI. 7 TRACES.....	230
VI.8 ECURIE (European Community Urgent Radiological Information Exchange) ...	232
VI.9 ADNS (Animal Disease Notification System).....	233
VI.10 EUROPHYT.....	234
VI.11 EWRS (Early Warning Response System)	234
VI.12 RAPEX.....	235
VII.13 RAS BICHAT	238
VI.14 ARGUS	239
CAPITOLO VII CONCLUSIONI.....	241
VII.1 Introduzione	241
VII.2 Problemi di natura giuridica e possibili soluzioni.....	241
VII.3 Problemi di natura pratica	244
<i>VII.4 Prospettive per il futuro</i>	<i>246</i>

RINGRAZIAMENTI

I ringraziamenti costituiscono la parte più complessa di qualunque lavoro: il rischio è non dedicare adeguato spazio a contributi indispensabili e tralasciare persone che, anche se a loro insaputa, hanno egualmente fornito ausilio alla realizzazione del risultato sperato.

Un grazie “generale” è pertanto doveroso, al fine di colmare le lacune che anch’io mi troverò a lasciare.

Questa tesi di dottorato non si sarebbe mai posizionata ai blocchi di partenza, né si sarebbe mai avviata con la giusta andatura senza gli inestimabili consigli del prof. Luigi Costato: mentore e mecenate, a lui vanno la mia somma riconoscenza e gratitudine, per aver creduto, già dai tempi della laurea triennale, nelle capacità di una studentessa non convenzionale e talora impertinente.

Un ringraziamento va al dott. Sebastiano Rizzioli, sobbarcato, suo malgrado, del fastidioso compito di seguire l’evoluzione della tesi, modificata innumerevoli volte, prima di giungere alla sua versione definitiva. Gratitudine va anche al gestore del servizio di posta elettronica, per non aver fatto “esplodere” la casella del tutor, a seguito delle decine e decine di messaggi spediti come “aggiornamento sullo stato dei lavori” o “novità”. Tralasciando le ironie, a lui è diretta la riconoscenza per gli incalzanti suggerimenti ad affrontare i periodi di studio all’estero, rivelatisi i momenti più significativi di questo percorso.

Grazie al preziosissimo confronto sorto durante tali esperienze, il presente lavoro ha assunto la sua attuale struttura. Ringrazio, a tal proposito, il prof. Geert Van Calster dell’Università di Leuven, per le indispensabili indicazioni fornitemi. Il mio più sincero riconoscimento va, poi, a tutto il Law & Governance Group del WUR - Wageningen University and Research Center, per avermi accolto come membro del team, permettendomi di affrontare lo studio del diritto alimentare da una prospettiva completamente diversa. Grazie, in particolare, alla pratica visione della dott.ssa Maria Litjens e all’impostazione “filosofica” del prof. Bernd van der Meulen. L’esperienza neerlandese non sarebbe però neppure iniziata se non fosse per il sincero interessamento della dott.ssa Anna Szajkowska, la cui estrema solarità ha contribuito a render ancor più graditi i suoi già utili suggerimenti su alcuni aspetti delle mie argomentazioni.

Gran parte della tesi non avrebbe potuto esser completata senza la collaborazione delle numerose autorità operanti nel RASFF. Un sentito ringraziamento, quindi, va esteso a tutti i funzionari che, nonostante gli innumerevoli impegni che la partecipazione alla rete comporta, hanno offerto soluzione ai dubbi “pratici” sorti dal presente lavoro: il dott. Mario Massaro, della Direzione generale per l’igiene e la sicurezza degli alimenti e della nutrizione, Ufficio VIII del Ministero della Salute; la dott.ssa Jlenia Chiminazzo, tecnico della prevenzione dell’AULSS 3; il dott. George Savva, del punto di contatto nazionale RASFF di Cipro; l’Autorità danese per gli alimenti e gli animali, nella persona della dott.ssa Tenna Jensen; la dott.ssa Elle Männisalu, dell’Ufficio di Sorveglianza e Controllo, Dipartimento per il Commercio, Import ed Export dell’Estonia; la dott.ssa Dimitra Papadimitriou, della Direzione per i controlli di laboratorio dell’Autorità ellenica per la sicurezza alimentare; la dott.ssa Herdís M. Guðjónsdóttir dell’Autorità islandese per la sicurezza alimentare e veterinaria; la dott.ssa Elaine Connolly, dell’Autorità irlandese per la sicurezza

alimentare; il dott. Daniel Huber, responsabile del controllo alimentare, all'interno dell'Ufficio per le ispezioni alimentari e le questioni veterinarie del Liechtenstein; la dott.ssa Andra Vilcina, del Servizio alimentare e veterinario della Lituania; la dott.ssa Marianne Tomtum, del punto di contatto RASFF norvegese; la Direzione Generale e Veterinaria del Ministero portoghese dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della Pesca; l'Autorità ceca per la sicurezza alimentare; i responsabili del "Portale salute" della Castilla y Leon; il dott. José María Roperó Mateos, Capo della Sezione Igiene alimentare del Servizio per i rischi ambientali e alimentari della Comunità autonoma delle Asturie; l'Ufficio informazioni del Governo delle Canarie; l'Agenzia Catalana per la sicurezza alimentare; il servizio informazioni della Regione della Murcia; la dott.ssa Christin Furuhausen, ispettore governativo dell'Autorità nazionale svedese per gli alimenti; la dott.ssa Judith Beck, dell'Ufficio federale elvetico per la salute pubblica; la dott.ssa Liz McNulty della Food Standards Agency del Regno Unito; il dott. Dr. Béla Maczák, coordinatore del RASFF per l'Ungheria.

Ringrazio altresì la dott.ssa Valentina Galli e la dott.ssa Valentina Tepedino di Eurofishmarket, per l'incentivo ad analizzare lo specifico riflesso che l'operatività del RASFF ha nel settore ittico.

Particolare gratitudine è riservata all'avv. Andrea Agujaro che, con la massima flessibilità in termini di orari, mi ha consentito lo svolgimento della pratica forense, in concomitanza alla frequenza al Corso di Dottorato: senza tale elasticità e senza l'incondizionato incoraggiamento offertomi, non avrei mai potuto portare a compimento questo percorso, né affrontare le significative esperienze che ne hanno costituito l'accompagnamento.

Questo triennio è stata una piccola avventura, un percorso ad ostacoli, nel quale un ristretto numero di inesperti esploratori-dottorandi talvolta si radunava per fare insieme il punto della situazione. Un grazie, dunque, ai fedelissimi amici del "Picchio", Andrea, Francesco, Giulia, Lisa e Piero, senza i quali il trekking accademico sarebbe stato privo di adeguato orientamento.

Un riconoscimento anche alla Fondazione della Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, senza il cui sostegno economico (perché anche questo è un aspetto da non sottovalutare) questo progetto non sarebbe mai iniziato.

Ogni persona è frutto della realtà che la circonda, delle spinte o delle restrizioni da questa esercitate sulle scelte di vita di ogni individuo. Va quindi ai miei genitori il GRAZIE più diretto, affettuoso e sentito. Per aver creduto nelle mie potenzialità ed averle incentivate, per avermi insegnato che l'onestà è alla base di ogni viver civile (nonostante la storia sembri affermare il contrario), per avermi donato un esempio da seguire, in ogni vicissitudine possa incontrare, GRAZIE!

Infine, mi sia consentito un ultimo ringraziamento, collocato alla fine proprio per l'importanza che allo stesso desidero dare. Il destinatario è la metà ingegneristica di me, che, con inesauribile pazienza, ha sostenuto questo progetto, condividendone le illuminazioni e gli istanti di buio ed infondendo quell'entusiasmo senza il quale nessuna idea avrebbe mai potuto "rosolare": grazie, Enrico!

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

ACA Analytica Chimica Acta
Adv. Food Nutr. Res. Advances in Food and Nutrition Research
Agri. Econ. Czech. Agricultural Economics. Czech Academy of Agricultural Sciences
Institute of Agricultural and Food Information
Agr. Ist. Merc. Agricoltura-Istituzioni-Mercati
BFJ British Food Journal
Biomed. Env. Sc. Biomedical and environmental sciences
CLSR Computer Law & Security Report
Cons. St. Il Consiglio di Stato
CRFSFS Comprehensive Reviews in Food Science and Food Safety
Dir. comun. scambi internaz. Diritto comunitario e degli scambi internazionali
Dir. giur. agr. alim. amb. Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente
Dir. giur. agr. amb. Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente
Dir. pubbl. comp. eur. Diritto pubblico comparato europeo
Dir. Un. Eur. Diritto dell'Unione europea
Ec. Dir. Agroalim. Economia & Diritto Agroalimentare
EFFL European Food and Feed Law Review
EFLR European Food Law Review
EJRR European Journal of Risk Regulation
ELJ European Law Journal
ELR European Law review
EPG Environmental Policy and Governance
EPL European Public Law
ERS Economic Research Report
FC Food Control
Food Chem. Toxicol. Food Chemical & Toxicology
Food Qual. Pref. Food Quality and Preference
Foro amm. Foro amministrativo
Foro it. Foro italiano
GDA Giornale di diritto amministrativo
Giur. Cost. Giurisprudenza costituzionale
Int. J. Food Microbiol. International Journal of Food Microbiology
Int. J. Food Sci. Tech. International Journal of Food Safety and Technology
Int. J. Inj. Contr. Saf. Prom. International Journal of Injury Control and Safety Promotion
J. Agr. Environ. Ethic. Journal of Agricultural and Environmental Ethics
J. Consum. Policy Journal of Consumer Policy
JDE Journal de Droit européen
JEI Journal of European Integration
JFS Journal of Food Safety
J. Health Commun. Journal of Health Communication
JRR Journal of Risk Research
J. Sci. Food Agric. Journal of the Science of Food and Agriculture
Lav. e dir. Lavoro e diritto

MLR Modern Law Review
Nuove leggi civ. comm. Le nuove leggi civili commentate
Nuovo dir. agr. Nuovo diritto agrario
Public. Health Nutr. Public Health and Nutrition
Qual. Assur. Saf. Crop. Quality Assurance and Safety of Crops & Foods
Rass. dir. tecn. alim. Rassegna di diritto e tecnica dell'alimentazione
RDA Rivista di diritto alimentare
REDP Revue européenne du droit public
Regul. Toxicol. Pharm. Regulatory Toxicology and Pharmacology
Rev. der. com. eur. Revista de Derecho Comunitario Europeo
Rev. Dr. Un. Eur. Revue du Droit de l'Union européenne
Rev. Eu. Dr. Consom. Revue européenne du droit de la consommation
Rev. Int. Dr. Econ. Revue internationale de droit économique
Rev. Mar. Com. Revue du Marché Commun
Rev. Mar. Com. Un. Eur. Revue du Marché Commun et de l'Union européenne
Riv. dir. agr. Rivista di diritto agrario
Riv. It. Dir. Pubbl. Com. Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario
RTDE Revue trimestrielle de droit de l'Union européenne
TFST Trends in Food Science & Technology
Utrecht Law Rev. Utrecht Law Review
YEL Yearbook of European Law

INTRODUZIONE

La sicurezza degli alimenti è uno dei principali ambiti di intervento del legislatore europeo. La presente ricerca è volta ad indagare gli aspetti giuridici e pratici del RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed), tentando di coglierne elementi di forza e di debolezza.

Duplica il motivo collocato a monte della decisione di investigare uno degli strumenti più utilizzati per raggiungere gli obiettivi di sicurezza alimentare, sintetizzati nel regolamento (CE) 178/2002. Da un lato, risiede l'importanza della struttura, pensata per consentire lo scambio tempestivo di informazioni tra autorità preposte ai controlli sanitari su alimenti e mangimi: le recenti allerte alimentari dimostrano come la disponibilità di una rete efficiente possa garantire la sicurezza dei prodotti in circolazione, a scapito, in talune occasioni, degli interessi economici degli operatori e degli Stati coinvolti nelle notifiche.

D'altro lato, la mancanza di un'opera organica che trattasse il RASFF analizzando sia gli aspetti giuridici che quelli "tecnici" sottostanti al funzionamento del sistema, ha indubbiamente incentivato questa ricerca. L'ambizione di andare oltre la semplice parafrasi delle norme che disciplinano l'attività della rete e i rapporti tra i nodi è stato il motore del presente lavoro: in ciò risiede il carattere innovativo del presente lavoro.

La struttura conferita alla tesi riflette le domande cui la ricerca triennale effettuata ha cercato di offrire risposta: da cosa origina la necessità di tutelare la salute umana nel settore degli alimenti e dei mangimi? Quali sono gli strumenti offerti dal diritto primario? Quali dal diritto derivato? Prima dell'entrata in vigore del regolamento (CE) 178/2002, esistevano sistemi di allerta e scambio di informazione simili al RASFF? Se sì, quali sono le ragioni che hanno condotto all'attuale organizzazione della rete? Come può dunque essere definito il RASFF? Quali sono le sue caratteristiche? Come opera concretamente? Come sono collegati le reti nazionali, le altre reti di allerta europee e i sistemi internazionali, al sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi? Quali questioni giuridiche e pratiche può sollevare l'attivazione del RASFF? È possibile pensare ad un malfunzionamento del sistema? Chi sono, nel caso l'ipotesi sia verificata, i soggetti responsabili e in che limiti? Può dirsi effettivamente raggiunto il più elevato livello possibile di tutela della salute umana? Vi sono margini di miglioramento? È possibile pensare all'istituzione di una struttura analoga al RASFF, sul piano internazionale?

La metodologia seguita per fornire risposta ai suddetti interrogativi si sviluppa lungo varie direttrici: in primo luogo, è stato imprescindibile lo studio dei testi legislativi, per avere una visione organica della disciplina dell'attuale sistema e dei precedenti; in seconda analisi, è stata svolta un'attività di ricerca bibliografica, tra i contributi della dottrina italiana ed internazionale, e un'indagine sitografica, tra le pagine delle Istituzioni e delle Autorità interessate. In terzo luogo, sono state analizzate le pronunce giurisprudenziali attinenti agli aspetti rilevanti ai fini dell'indagine. Come quarto passo, il lavoro di ricerca è consistito nella raccolta e rielaborazione delle risposte fornite dai punti di contatto nazionali dei membri del RASFF (le repliche di alcune autorità non sono ancora pervenute), a specifiche domande poste, via e-mail, sul funzionamento delle reti interne e l'interpretazione dell'articolo 52 del regolamento

(CE) 178/2002. Accanto a tali indagini, è stata affiancata un'intervista non strutturata rivolta al dott. Massaro, del punto di contatto italiano.

Alcuni aspetti concernenti i profili applicativi e talune problematiche ad essi correlati sono stati approfonditi attraverso la partecipazione al Workshop RASFF per il Nord-Est, tenutosi a Montecchio Precalcino il 29 e 30 novembre 2012.

Prima di iniziare la trattazione, ritengo doveroso introdurre una chiave di lettura che eviterà di offrire un'interpretazione non conforme alla realtà a talune espressioni ricorrenti nel lavoro. L'intera analisi del RASFF e del suo funzionamento (così come l'indicazione delle premesse e delle origini del sistema e delle conseguenze della sua attivazione) ruota attorno alla riconosciuta esigenza di cercare un equilibrio tra la tutela della salute del consumatore di alimenti e la necessità di non restringere inutilmente la libera circolazione delle merci. Ciò – e questo è quanto si intende qui evidenziare – non rappresenta in alcun modo la volontà di porre sullo stesso piano le due esigenze, nè esprime il disconoscimento di una gerarchia di valori presente sin dall'origine sulla scena comunitaria. Come si spiegherà nel corso della trattazione, tale equilibrio è considerato un semplice parametro di “valutazione” delle possibili misure adottate come conseguenza dell'attivazione del RASFF, al fine di ponderare la possibilità di individuare strumenti che, a parità di tutela della salute umana, possano incidere in misura meno rilevante sulla libertà di circolazione, nel massimo rispetto del principio di proporzionalità.

CAPITOLO I

TRA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI, SANITA' PUBBLICA E TUTELA DEL CONSUMATORE

1.1 Premessa

Se la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha definito, con il termine merce, “*qualsiasi prodotto pecuniariamente valutabile e come tale atto a costituire oggetto di negozi commerciali*”¹, è pur vero che una così estesa nozione racchiude in sé elementi ontologicamente non assimilabili.

In ragione di tale diversità, anche i paradigmi che ineriscono alla libera circolazione trovano un'applicazione mediata da norme tutelanti interessi parimenti, o maggiormente, rilevanti.

Emerge, in quest'ottica, il prodotto alimentare, inteso, in senso ampio, come “*qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani*”².

¹ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 10 dicembre 1968, in causa 7/68, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana, in *Racc.*, pp. 562 ss.

² La definizione di alimento qui riportata si ritrova all'articolo 2 del Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in GU L 31 del giorno 01 febbraio 2002, pp. 1-24.

In esso si precisa l'inclusione, nella definizione ricordata, delle bevande, delle gomme da masticare e di qualsiasi sostanza, “*compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento*”.

Per quanto concerne l'acqua, fermi i requisiti di qualità fissati dalle direttive 80/778/CEE e 98/83/CE, è espressamente prevista, con riferimento all'articolo 6 di quest'ultima, pubblicata in GU L 330 del 05 dicembre 1998, l'estensione della nozione all'acqua fornita attraverso una rete di distribuzione, considerata nel punto, all'interno di locali o stabilimenti, in cui questa fuoriesce dai rubinetti, di norma utilizzati per il consumo umano; all'acqua fornita da una cisterna, nel punto in cui queste fuoriesce dalla cisterna; all'acqua confezionata in bottiglie o contenitori e destinata alla vendita, considerata nel punto in cui è imbottigliata o introdotta in contenitori; all'acqua utilizzata nelle imprese alimentari, nel punto in cui è utilizzata nell'impresa.

Sono, invece, esclusi dalla definizione comunitaria i mangimi; gli animali vivi, a meno che siano preparati per l'immissione sul mercato ai fini del consumo umano (es. alcuni crostacei o molluschi); i vegetali prima della raccolta; i medicinali (il riferimento è qui condotto alla direttiva del Consiglio 65/65/CEE, in GU 22 del 09 febbraio 1965 e successive modifiche, nonché alla direttiva 92/73/CEE, in GU L 297, del 13 ottobre 1992); i cosmetici (con espresso rinvio alla direttiva sul ravvicinamento delle legislazioni in materia, 76/768/CEE del Consiglio, pubblicata in GU L 262 del 27 settembre 1976 e successive modifiche); il tabacco e i prodotti del tabacco (il riferimento è effettuato alla direttiva 89/622/CEE sull'etichettatura di questi ultimi, pubblicata in GU L 359 del giorno 8 dicembre 1989 e successive modifiche); le sostanze stupefacenti o psicotrope ai sensi della convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961 e della convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971. Infine, sono esclusi dalla nozione comunitaria di alimento, i residui e i contaminanti. Si osserva come tale definizione appaia ispirata alla nozione di derrata alimentare individuata dal *Codex alimentarius*, pur travalicando i confini della stessa. Mentre, infatti, la definizione di “derrata” del Codex ha come riferimento il prodotto inteso in senso commerciale, la nozione contenuta nel Regolamento

Ciò premesso, dato che, per inconfutabile logica feuerbachiana, siamo ciò che mangiamo, ecco che un controllo sulla salubrità di quanto incontrerà l'umano palato è imprescindibile. Allo stesso modo, considerato che i più annoverano, nella propria dieta, alimenti di origine animale, per proprietà transitiva si rende indispensabile un'attenta vigilanza, sotto il medesimo profilo, anche nel settore mangimistico. Se, nella prospettiva attuale, una simile considerazione trova una condivisione quasi scontata, è altrettanto vero che la "codificazione" di tale pensiero ha ottenuto una realizzazione solo nell'ultimo decennio, dunque ben successivamente alle prime norme di diritto derivato poste a tutela della sicurezza dei prodotti in generale.

L'alimento si trova, pertanto, ad essere fulcro di un difficile equilibrio: da un lato, la necessità di garantire la libera circolazione delle merci, dall'altro, la preoccupazione di tutelare la salute del fruitore e l'interesse del consumatore finale rispetto alla congerie di prodotti offerti dal libero mercato³.

1.2 Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea: libera circolazione delle merci e protezione del consumatore

La consapevolezza della necessità di creare un giusto equilibrio⁴ tra le esigenze sopra descritte, fu concretamente tradotta nei Trattati e negli atti di diritto derivato comunitari, attraverso successivi interventi: un cammino compiuto sia grazie alla progressiva crescita "di un sentire e di un agire comunitario", sia, purtroppo, al

dovrebbe considerarsi più ampia, scostandosi essa dai vincoli dell'attività economica di scambio. Cfr. J. ALEXANDER, *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea: analisi critica di una nuova disciplina comunitaria*, in AA.VV., *La disciplina comunitaria sulla sicurezza alimentare, sugli OGM e sul prodotto biologico – Un confronto con l'atteggiamento regolamentare degli Stati Uniti*, Roma, 2005, p. 29.

Per una ricostruzione organica della "vicenda giuridica" della nozione di alimento, si vedano I. CANFORA, *Commento all'articolo 2 del regolamento (CE) 178/2002*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, commentario a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC), in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, pp. 147-157, R. ROSSOLINI, *Libera circolazione degli alimenti e tutela della salute nel diritto comunitario*, Padova, 2004, pp. 1 ss. L'autore porta in evidenza, in particolare, come, l'assenza, ante regolamento (CE) 178/2002, di una definizione di alimento, e, per converso, l'individuazione "verticale" delle singole tipologie di prodotti abbiano rappresentato causa di irrimediabili divergenze applicative nelle discipline di settore.

³ Per un'analisi sulle opposte esigenze di libera circolazione delle merci e tutela della salute del consumatore, si veda C. LOSAVIO, *Alimenti non sicuri e tutela della salute: il potere residuale degli Stati membri tra libera circolazione delle merci (artt. 28 e 30) e armonizzazione (art. 95)*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2007, pp. 369-379.

Negli ultimi anni ha assunto rilievo, nella contrapposizione segnalata, la necessità di gestire gli aspetti connessi alla sicurezza alimentare e alla libertà di scambio, con particolare riferimento ai prodotti OGM. Il dibattito è acceso e vivo. Si ricordano qui, tra le molteplici pubblicazioni, i contributi contenuti nell'opera collettanea *La disciplina comunitaria sulla sicurezza alimentare, sugli OGM e sul prodotto biologico*, Roma, 2005.

⁴ Come si dirà oltre (pagina seguente), l'equilibrio tra le antitesi, in assenza di "codificazione", fu, comunque, individuato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, nel principio di proporzionalità, attraverso l'interpretazione dell'ultimo periodo dell'articolo 36 TCEE. Si veda, ex multis, la sentenza della Corte del 14 luglio 1983, in causa 174/82, *Sandoz BV*, in *Racc.*, 1983, pp. 2445 ss (in particolare i punti 18 e 19).

verificarsi di situazioni tali da palesare l'improcrastinabilità di norme sanitarie armonizzate.

La libera circolazione delle merci ha da sempre costituito elemento fondamentale nella vita comunitaria: l'integrazione tra gli Stati membri nella creazione di un mercato interno, ha, d'altra parte, rappresentato il cardine attorno cui si è successivamente formato il quadro europeo. Inutile evidenziare come il Trattato di Roma istituisse, inizialmente, una Comunità Economica Europea, vista come "area" entro cui abolire ogni forma di ostacolo al commercio, attraverso "un'azione concertata intesa a garantire la stabilità nell'espansione, l'equilibrio negli scambi e la lealtà nella concorrenza"⁵.

L'assoluta rilevanza dei principi contenuti nel Trattato, agli articoli 9 e 12 della prima numerazione (corrispondenti, successivamente, agli artt. 23 e 25), fu espressamente evidenziata dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee. Si ricorda, a tal proposito, la sentenza del 14 dicembre 1962, nelle cause riunite 2 e 3/62⁶, ove è precisato che, essendo le norme relative al divieto di introdurre nuovi dazi doganali e alla libera circolazione delle merci, fondamentali, qualunque eccezione dovrà essere espressamente contemplata e, comunque, interpretata in senso restrittivo. Ecco, dunque, che ogni ipotesi di "limitazione" alla più ampia sfera di libertà si sarebbe dovuta considerare (e si è sempre considerata), evento del tutto eccezionale e residuale.

Così, le previsioni dell'allora articolo 36 del TCEE⁷, poi divenuto art. 30, costituendo deroghe alla regola generale, avrebbero dovuto trovare un'applicazione particolarmente circoscritta.

Superando i divieti posti alle restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché alle misure di effetto equivalente, esso lasciava "impregiudicati" i medesimi impedimenti per motivi di moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza, tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o motivi di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Vero è che lo stesso articolo contemplava una prescrizione anche per tali divieti o restrizioni, stabiliti in deroga alla normativa generale: essi non avrebbero dovuto rappresentare un mezzo di discriminazione arbitraria, né costituire una limitazione dissimulata al commercio tra gli Stati Membri. In altri termini, sforzo della Comunità era quello di evitare che, sotto lo schermo della necessità di tutelare la salute e la vita delle persone, le Autorità nazionali celassero sistemi per eludere la normativa comunitaria in materia di libera concorrenza⁸.

⁵ Cfr. il quinto capoverso del "Preambolo" al Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea.

⁶ Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee, 14 dicembre 1962, nelle cause riunite 2/62 e 3/62, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato del Lussemburgo e Regno del Belgio*, (Panepato), in *Racc.*, 1962, pp. 793 ss.

⁷ Interessante il confronto con quanto sostenuto da G. NICOLINI, in *Il prodotto alimentare: sicurezza e tutela del consumatore*, Padova, 2003, p. 83. L'autore addita, senza perifrasi alcuna, la tutela del consumatore quale ostacolo alla libera circolazione delle merci. Siffatta affermazione merita di essere temperata: non si ritiene, infatti, di poter considerare questa esigenza, in valore assoluto, un impedimento al libero scambio; vi si può tramutare qualora non sia presente un'attività normativa di armonizzazione o, ancora, quando, pur essendo quest'ultima ravvisabile, essa venga elusa attraverso pratiche dissimulatamente protezionistiche.

⁸ R. ROSSOLINI, *Libera circolazione degli alimenti e tutela della salute nel diritto comunitario*, Padova, 2004, pp. 45 ss.

Al di là di questa “clausola di salvaguardia”, utilizzata, d’altra parte, non solo per tutelare gli interessi in essa previsti, ma anche per dissimulare pratiche anticoncorrenziali, l’originaria formulazione del Trattato non annoverava norme che potessero espressamente considerarsi poste a garanzia della salute e del consumatore⁹: l’obiettivo prioritario dei fondatori della Comunità era, infatti, come sopra accennato, quello di costruire un mercato unico ove assicurare l’assenza di ostacoli agli scambi commerciali.

Non mancarono, certamente, pronunce giurisprudenziali che riconoscessero la sussistenza di “interessi dei consumatori”. Questi, tuttavia, assumevano rilievo solo ragionando “*a contrario*”, in relazione alle misure adottate dagli Stati asseritamente all’interno dei poteri conferiti dall’articolo 30 TCE. In altri termini, era condotta una valutazione sulla adeguatezza della soluzione adottata dal Paese membro rispetto alla libera circolazione delle merci. Solo in un secondo momento, e solo quale parametro per questa verifica, assurgeva l’interesse del consumatore¹⁰.

Da un’altra prospettiva, ciò evidenzia una differenza ragguardevole: se oggi una delle linee guida principali del diritto dell’Unione europea in senso ampio, è la sicurezza del consumatore in ogni ambito¹¹, la giurisprudenza ricordata, si era, a suo tempo, spinta a sopperire ad ampie lacune legislative, vigilando non tanto affinché fosse garantita una piena tutela del soggetto più debole, ma perché gli stretti limiti posti in deroga ai principi sulle quattro libertà non fossero oltrepassati.

D’altra parte, è il settore alimentare quello in cui è possibile percepire, con maggiore intensità, il rischio che la libera circolazione delle merci sia ostacolata da misure che si rifanno alla necessità di tutela della “salute” e del consumatore. Come sopra anticipato, fu, dunque, questo l’ambito in cui, in assenza di significativa attività da parte del Consiglio ex art. 100 TCEE (poi 94)¹², la Corte di Giustizia, attraverso pronunce che costituirono indiscutibile cardine per la liberalizzazione comunitaria,

⁹ Pochi erano, nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea, i riferimenti ai consumatori: tra le finalità della politica agricola, era richiamata in primo luogo la necessità di assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne agli stessi (art. 39, successivamente rinumerato quale 33); l’articolo 86, poi rinumerato come 82, configurava nella condotta di una o più imprese in posizione dominante, una pratica abusiva, qualora esso limitasse “*la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico a danno dei consumatori*”. Infine, era presente un richiamo alla nozione di “*utilizzatore*”, all’articolo 85, successivamente rinumerato 81, nella parte in cui, in deroga alle disposizioni del paragrafo 1, dichiarava inapplicabili i divieti ivi elencati a tutela della concorrenza, nei casi in cui accordi tra imprese, decisioni di associazioni di imprese e pratiche concordate, contribuissero al miglioramento della produzione o della distribuzione dei prodotti o al promovimento del progresso tecnico ed economico.

¹⁰ Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia, 20 febbraio 1979, in causa 120/78, *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung Fuer Branntwein*, nota con il nome *Cassis De Dijon*, in *Racc.*, 1979, pp. 649 ss. e la pronuncia della Corte di Giustizia, 26 giugno 1980, in causa 788/79, procedimento penale a carico di *Herbert Gilli e Paul Andrea (sentenza Aceto)*, in *Racc.*, 1980, pp. 371 ss. Afferma il Giudice comunitario, in questa seconda pronuncia, la possibilità di una normativa nazionale di derogare ai principi posti dall’art. 30 TCEE, solo nella misura in cui essa si riveli necessaria per rispondere ad esigenze imperative, “*attinenti, in particolare, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori*”.

¹¹ Si vedano, ad esempio, l’articolo 38 della Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione europea e la Strategia sulla politica dei consumatori per il periodo 2007-2013, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato Economico e Sociale, 13 marzo 2007, COM(2007)99 def.

¹² L. COSTATO, *Dal mutuo riconoscimento al sistema europeo di diritto alimentare: il regolamento (CE) 178/2002 come regola e come programma*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, p. 290.

intervenne con l'obiettivo di consentire l'effettivo funzionamento del mercato unico, smantellando le strategie elusive poste in essere da alcuni Membri¹³.

In particolare, meritano un richiamo¹⁴, per l'incommensurabile importanza rivestita in molteplici settori, le sentenze, ricordate con i nomi Dassonville¹⁵ e Cassis de Dijon¹⁶.

Nel primo caso, riscontrando che, al contrario di quanto disposto dall'art. 36 TCEE, la misura prevista dal Belgio in relazione alla necessità, ai fini dell'importazione, di un certificato di origine rilasciato dal Paese produttore, costituiva una misura vietata ai sensi dell'allora articolo 30 TCEE, la Corte sintetizzava le risultanze dell'intera vicenda in un principio, ovunque ricordato come "*formula Dassonville*": "*ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari, va considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative*"¹⁷.

È forse superfluo evidenziare l'assoluta rilevanza che viene offerta alla necessità di eliminare gli ostacoli alla realizzazione di un mercato unico. Egualmente, emerge anche un riferimento alla possibilità di garantire tutela alla salute (non era inserito, in quello che sarebbe divenuto l'art. 30 del trattato, un richiamo alla figura del consumatore), attraverso misure di provata necessità e ragionevolezza. Non appare, dunque, solo un'impressione che l'esigenza di protezione delle sanità pubblica sia, negli anni della Dassonville, ancora fortemente relegata ad un ruolo secondario, anche se – è il caso di rilevare – taluni Autori ne individuano la collocazione, sin dai primi atti di diritto derivato comunitari, al vertice di una gerarchia di valori¹⁸.

Di pochi anni successiva è l'altra storica pronuncia sopra ricordata: la sentenza Cassis de Dijon¹⁹, ove l'aspetto sanitario assume una rilevanza nettamente maggiore,

¹³ Come si dirà, l'Atto Unico Europeo inserì l'articolo 100A, poi rinumerato 95, norma che attribuiva al Consiglio il potere di adottare misure relative al ravvicinamento delle misure legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri, aventi ad oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato comune. Tale facoltà era esercitabile, dall'Istituzione comunitaria, su proposta della Commissione, anche nelle materie di sanità, sicurezza e protezione del consumatore.

¹⁴ Cfr. M. POTO - E. ROLANDO - C. ROSSI, *La sicurezza alimentare tra Unione Europea, Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2006, pp. 4 ss.

¹⁵ Corte di Giustizia CEE, 11 luglio 1974, causa 8/74, in *Racc.*, 1974, p. 837.

¹⁶ In *Raccolta*, 1979, pp. 649 ss.

¹⁷ Punto 5 della motivazione della ricordata pronuncia.

¹⁸ Cfr. F. ALBISINNI, *The Path to the European Food Law System*, in *European Food Law*, a cura di L. COSTATO e F. ALBISINNI, Padova, 2012, pp. 17-51. Offrendo particolare attenzione al primo considerando della direttiva 62/2645/CEE del 23 ottobre 1962, del Consiglio, relativa al ravvicinamento delle regolamentazioni degli Stati membri sulle sostanze coloranti che possono essere impiegate nei prodotti destinati all'alimentazione umana, in GU 115 del giorno 11 novembre 1962, pp. 245 ss., l'Autore evidenzia il ruolo primario assegnato alla "salute pubblica", dalla direttiva medesima. In tale prospettiva, la considerazione da prestare alla tutela dei consumatori contro le adulterazioni e alle necessità economiche appare subordinata alla primaria esigenza sopra menzionata. Simile gerarchia è riproposta nel primo considerando della direttiva 64/54/CEE, del Consiglio, del 05 novembre 1963, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sui conservativi che possono essere impiegati nelle derrate destinate all'alimentazione umana, in GU 12 del 27 gennaio 1964, pp. 161 ss., così come nella Direttiva del Consiglio 89/397/CEE, del 14 giugno 1989, relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari, in GU L 186 del 30 giugno 1989, p. 23 ss., (v. nota 155), la quale, al primo considerando, riconosce priorità assoluta alla tutela della salute, rispetto agli interessi economici dei cittadini, attesa la rilevanza che i prodotti alimentari occupano nel mercato comune.

¹⁹ Innumerevoli i commenti e i riferimenti della dottrina alla citata pronuncia. Si ricordano, a titolo meramente esemplificativo, solo alcuni dei giuristi intervenuti sul punto: A. NOVERO – G. ANDREIS,

stante anche l'espressa motivazione addotta dallo Stato tedesco, a giustificazione della propria normativa. La questione fu sottoposta all'attenzione della Corte, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale sull'interpretazione degli articoli 30 e 37 del trattato CEE, al fine di valutare la compatibilità con il diritto comunitario di una disposizione legislativa, come quella tedesca, che fissava titoli minimi alcolometrici per la commerciabilità di determinate categorie di prodotti.

Tralasciando molteplici aspetti per cui la ricordata pronuncia ha rivestito una rilevanza fondamentale, è interessante osservare come il Governo tedesco abbia "resistito", tentando di giustificare la misura da esso adottata attraverso le "vie di fuga" offerte dal medesimo Trattato, ossia in forza di una declamata necessità di tutela della salute pubblica e di protezione dei consumatori²⁰.

Nel ritenere infondate le giustificazioni addotte dalla Repubblica federale di Germania, la Corte giungeva ad estendere, anche agli espedienti da questa utilizzati, la definizione di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, così emblematicamente sancendo il principio del mutuo riconoscimento.

Le argomentazioni avanzate dallo Stato Membro, nel caso di specie, apparivano palesemente pretestuose: non sussistendo una fondata ragione affinché la legislazione nazionale ostacolasse il commercio di un prodotto in libera pratica in un altro Stato membro, la mera applicazione della logica sottostante il mercato unico si era rivelata sufficiente alla risoluzione della controversia. Quid iuris nel caso in cui il prodotto di cui si richiedeva la commercializzazione avesse potuto comportare effettivi danni alla salute del consumatore? Come disciplinare tali evenienze? Quale base giuridica adottare per offrire tutela al destinatario del prodotto alimentare, salvaguardando le esigenze della libera circolazione delle merci?

I quesiti trovarono, nei decenni successivi, risposte sempre più mirate nella crescente opera normativa delle Istituzioni. Ciò che nel presente contesto rileva è, tuttavia, il ruolo rivestito dalla giurisprudenza della Corte²¹, la quale, come sopra

Riflessioni in merito alle recenti sentenze della Corte di giustizia della CEE in relazione agli art. 30, 36 e 100 del Trattato di Roma, in *Rass. dir. tecn. alim.*, 1980, pp. 331-335; R. DETTORI, *In merito alla sentenza "Cassis de Dijon"*, *ivi*, 1980, pp. 336-338; L. COSTATO, *Sull'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CEE*, in *Riv. dir. agr.*, 1981, II, pp. 26-34; A. MATTERA, *L'arrêt "Cassis de Dijon": une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur*, in *Rev. Mar. Com.*, 1980, pp. 505-514.

²⁰ È sufficiente uno sguardo al punto 10 della sentenza in esame, per comprendere sinteticamente quali fossero le argomentazioni della Repubblica federale di Germania, la quale sosteneva che la disposizione relativa al contenuto minimo in termini di alcool, avrebbe avuto come obiettivo evitare il diffondersi di bevande a medio tasso spiritoso, che, a suo dire, avrebbero provocato più facilmente assuefazione rispetto a quelle a contenuto alcolico più elevato.

Argomento posto, invece, più strettamente ai fini di tutela del consumatore, era, nella posizione tedesca, il fatto che, essendo l'alcool un componente particolarmente costoso delle bevande, un limite minimo di gradazione sarebbe stato da considerarsi, in qualche modo, garanzia di qualità.

²¹ D'altra parte, il ruolo rivestito dalla Corte di giustizia nel dirimere questioni legate al difficile bilanciamento tra esigenze di libera circolazione degli alimenti e sicurezza dei consumatori, ha continuato a rivelarsi preponderante, nonostante la crescente produzione normativa comunitaria settoriale. Cfr. LOSAVIO C., *Alimenti non sicuri e tutela della salute: il potere residuale degli Stati membri tra libera circolazione delle merci (artt. 28 e 30) e armonizzazione (art. 95)*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2007, p. 372; F. CAPELLI, *La libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo*, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 1993, pp. 7 ss.

puntualizzato, “eliminò” progressivamente gli ostacoli all’armonizzazione delle legislazioni nazionali, in materia alimentare²².

Così, il Giudice comunitario statui l’impossibilità di invocare i motivi di sanità pubblica, qualora uno Stato membro avesse vietato l’importazione di un prodotto (nella specie carne bovina), fondando l’impedimento sull’apporto nutritivo inferiore che la determinata merce aveva, rispetto ad altro prodotto già presente sul mercato di riferimento²³. Egualmente, nella stessa pronuncia, la Corte riteneva infondate le pretese dello Stato membro, di imporre un divieto di circolazione assumendo a vessillo la necessità di proteggere il consumatore: un’adeguata etichettatura avrebbe comunque consentito all’acquirente di avere piena contezza delle caratteristiche del prodotto.

Al contrario, la Corte di Giustizia non considerò contraria alle norme del Trattato una legislazione nazionale che vietava l’aggiunta di un particolare additivo ad un prodotto alimentare, anche se tale restrizione era limitata ai prodotti destinati ad essere venduti solo all’interno del territorio nazionale²⁴. Sulle medesime considerazioni, si fondava altresì la pronuncia che riteneva compatibile il divieto, imposto in uno Stato membro, di commercializzare frutta avente residui di pesticida superiore ad una certa soglia, anche se tale valore era ampiamente tollerato in altro Stato membro²⁵. Tale orientamento fu mitigato con una sentenza del 1990, la quale, pur confermando che gli articoli 30 e 36 del Trattato non ostavano al divieto, imposto da uno Stato membro, di commercializzazione di alimenti contenenti un determinato conservante, in realtà poneva in capo a quest’ultimo l’onere di provare che, tenuto conto delle conoscenze scientifiche del dato periodo, la legislazione interna fosse necessaria alla tutela della salute consumatore²⁶. Al contempo, era garantita la possibilità di superare il divieto imposto dallo Stato membro qualora fosse provata la necessità tecnica dell’uso del particolare conservante e la sua innocuità per la salute umana.

Ancora, fu considerata quale misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa, una normativa interna che prescriveva che la percentuale di materia secca del pane dovesse essere ricompresa entro valori predeterminati, qualora tale limite si fosse applicato ugualmente a prodotti importati, legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri²⁷.

²² Cfr. F. CAPELLI, *Il principio del mutuo riconoscimento non garantisce buoni risultati nel settore dei prodotti alimentari*, in *Jus*, 1992, pp. 141-143.

²³ Sentenza 02 febbraio 1989, in causa 274/87, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania, in *Racc.*, 1989, pp. 229 ss.

²⁴ Corte di Giustizia, 5 febbraio 1981, causa 53/80, *Officier Van Justitie contro Koninklijke Kaasfabriek Eyssen BV*, in *Racc.*, 1981, pp. 409 ss.

²⁵ Corte di Giustizia, 19 settembre 1984, in causa 94/83, procedimento penale a carico di Albert Heijn BV, in *Racc.*, 1984, p. 3263. In tale pronuncia, il Giudice comunitario offre rilievo particolare al fatto che i valori massimi consentiti di un determinato pesticida possono differenziarsi da Stato a Stato, in ragione delle peculiarità climatiche, delle abitudini alimentari, dello “stato di salute” del Paese cui la merce è destinata. Conformemente a tale sentenza, si veda anche la pronuncia della Corte di Giustizia, 13 marzo 1986, in causa 54/85, *Ministère public contro Xavier Mirepoix*, in *Racc.*, 1986, p. 1067.

²⁶ Corte di Giustizia, 13 dicembre 1990, in causa C-42/90, procedimento penale a carico di Jean-Claude Bellon, in *Racc.*, 1990, p. I-4863.

²⁷ Corte di Giustizia, 19 febbraio 1981, causa 130/80, procedimento penale a carico di *Fabriek Voor Hoogwaardige Voedingsprodukten Kellderman BV*, in *Racc.*, 1981, p. 527.

Analogamente ai casi sopra descritti, limiti alla libera circolazione delle merci sorgevano, come facilmente intuibile, anche attraverso l'espletamento di controlli sanitari all'importazione o all'esportazione²⁸.

Se, come afferma il dodicesimo "considerando" del regolamento (CE) 178/2002, ai fini di garantire "la sicurezza"²⁹ degli alimenti occorre considerare tutti gli aspetti della catena di produzione alimentare come un unico processo, a partire dalla produzione primaria inclusa", non è possibile esimersi dall'indagare gli aspetti sanitari inerenti agli animali e alle piante che si troveranno ad esser parte della suddetta catena. A questo proposito, assume peculiare rilievo la pronuncia della Corte di Giustizia del 25 gennaio 1977, nella causa 46/76, Bauhuis/Paesi Bassi³⁰: in essa, il Giudice comunitario conduceva una distinzione tra i controlli sanitari attuati in conformità alle disposizioni di una normativa comunitaria³¹, da un lato, e le altre tipologie di accertamenti unilateralmente imposti dall'amministrazione nazionale, dall'altro: i primi, avendo carattere uniforme, non sarebbero stati in contrasto con il divieto di tasse ad effetto equivalente a dazi, nella misura in cui non avessero superato i costi effettivi del controllo. Il Giudice comunitario, pur autorizzando, ex art. 36, le ispezioni sanitarie all'importazione, ne escludeva, in tal modo, l'onerosità. La riscossione di eventuali diritti per controlli non imposti dal diritto comunitario, e pertanto non uniformi, infatti, non solo era ritenuta non necessaria, ma era considerata quale ostacolo ingiustificato alla libera circolazione degli scambi intracomunitari. Egualmente, furono considerati contrari alle norme del Trattato i controlli sanitari sistematici, anche qualora l'importatore potesse beneficiare di esenzioni o deroghe³². Significativa, sempre nell'ambito della vigilanza sulle merci importate, per la tutela della salute umana, è un'ulteriore pronuncia, concernente l'imposizione danese di un onere, a carico degli importatori di arachidi, prodotti derivati e noci del Brasile, quale "corrispettivo" dei

²⁸ Per una puntuale dissertazione sulla sicurezza degli alimenti e controlli sanitari, si veda F. CAPELLI, *Qualità e sicurezza dei prodotti agroalimentari nell'Unione europea*, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 2002, pp. 873 ss. e, del medesimo autore, *I controlli dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo e la responsabilità dei controllori*, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 1995, pp. 387 ss.

²⁹ Come ampiamente evidenziato dalla dottrina, "sicurezza alimentare" è un'espressione caratterizzata da due significati distinti ed egualmente rilevanti ai fini del diritto alimentare, resi, più puntualmente, dalla lingua inglese attraverso distinte locuzioni, food security and food safety. Mentre con la prima si indica la sicurezza della disponibilità alimentare, considerando, dunque, l'alimento da un punto di vista quantitativo, la seconda attiene alla salubrità dello stesso, offrendo in tal modo rilievo alla qualità alimentare. Il regolamento (CE) 178/2002 si concentra su quest'ultima accezione, precisandone i principi e i requisiti. A. GERMANO', *Il cibo nel diritto internazionale del mercato dei prodotti agricoli: disciplina e controversie*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2009, p. 85.

³⁰ In *Racc.*, 1977, pp. 5 ss. La vicenda ancora una volta è sottoposta all'attenzione della Corte di Giustizia attraverso un rinvio pregiudiziale di interpretazione, su quesito formulato dall'Arrondissementsrechtbank de L'Aja. La causa, pendente tra il sig. Bauhuis e lo Stato olandese, verteva sugli oneri pecuniari dal primo sostenuti per esportare animali vivi e configurati dall'Amministrazione dei Paesi Bassi quali spese effettive a fronte dei controlli sanitari effettuati. Il primo ventilava l'ipotesi che questi costi, come effettivamente riconosciuto dal Giudice comunitario, fossero in realtà da considerarsi tasse di effetto equivalente a dazi doganali all'esportazione e come tali vietati dall'allora art. 16 TCEE.

³¹ Nel caso di specie, la direttiva del Consiglio 64/432 imponeva allo Stato esportatore l'effettuazione di controlli sanitari, in modo tale da snellire le procedure di ingresso di bestiame nello Stato Membro di importazione.

³² Corte di Giustizia, 8 novembre 1979, causa 251/78, Denkvit futtermittel GMBH contro il Ministro dell'alimentazione, dell'agricoltura e delle foreste del Land Renania settentrionale - Vestfalia, Dusseldorf, in *Racc.* 1979, p. 3369.

costi dei controlli sanitari effettuati sulla merce³³. Pur riconoscendo implicitamente la necessità che le frutta secca fosse sottoposta ad analisi, per il pericolo di un eccessivo contenuto di aflatossine e ferma la considerazione che la Danimarca non coltivava, per ovvie ragioni, analoghi prodotti, la Corte riteneva che i citati costi non dovessero comunque gravare sull'importatore.

È opportuno ricordare che le eccezioni sopra individuate risultavano ammissibili solo in assenza di direttive di armonizzazione volte alla tutela della salute delle persone e degli animali: in caso contrario, qualunque ricorso alle deroghe dell'articolo 36 TCEE sarebbe parso ingiustificato³⁴. Egualmente, in virtù del principio di proporzionalità, nell'adozione di provvedimenti ai sensi di quest'ultima norma, si sarebbero comunque dovuti preferire quegli accorgimenti, parimenti consentiti, ma meno restrittivi della libertà di circolazione.

È evidente, dunque, che gli spazi offerti dalla normativa comunitaria al fine di creare un equilibrio tra le esigenze di apertura delle operazioni commerciali legate alla creazione di un mercato interno e la tutela della salute e degli interessi dei consumatori, erano sovente terreno di sconfinamento per le politiche protezioniste degli Stati membri. Se la pronuncia sul Cassis de Dijon aveva garantito, in assenza di ravvicinamento, la circolazione di un prodotto ove questo fosse liberamente commercializzato in un altro Stato membro, è pur vero che permanevano sia il limite normativo dell'articolo 36 TCEE, sia i tentativi elusivi su di esso fondati: fu così che sul finire degli anni Ottanta intervenne una cospicua produzione di atti di diritto derivato³⁵, in particolare direttive (adottate secondo la procedura dell'articolo 100A, poi 95), volte a stabilire i contenuti massimi di quelle sostanze il cui utilizzo aveva determinato il sorgere del contenzioso in materia alimentare. Il risultato raggiunto, ovviamente, non impediva agli Stati membri di imporre determinati requisiti interni, sulla produzione di alimenti, senza per questo vietare o limitare la libera circolazione di merci d'importazione, rispettose dei massimi stabiliti nelle ricordate direttive³⁶.

³³ Corte di Giustizia, 9 novembre 1983, in causa 158/82, Commissione contro Regno di Danimarca, in *Racc.* 1983, p. 3573.

³⁴ R. ROSSOLINI, *op. cit.*, p. 59 ss. L'autore precisa l'assenza di qualsivoglia possibilità d'azione quando la normativa comunitaria "*regoli tutti gli aspetti necessari per tutelare la salute*", evidenziando, tuttavia, come, sovente, le Istituzioni comunitarie compiano una parziale opera di armonizzazione, onde evitare di sottrarre elasticità al sistema economico-commerciale. In quest'ultima ipotesi, dunque, l'azione degli Stati membri sarebbe comunque consentita negli "spazi" non disciplinati a livello comunitario.

³⁵ Difettando il Trattato CEE di norme specificamente rivolte al settore alimentare, le Istituzioni comunitarie intervennero adottando atti di diritto derivato aventi, come base giuridica, norme di aree "vicine". Alimenti e mangimi costituiscono una materia che interseca molteplici aree di interesse giuridico-economico, si pensi solo all'agricoltura o alla politica commerciale comune. In mancanza, dunque, di norme specifiche, il legislatore comunitario assunse, nel tempo, quali basi giuridiche, per i ricordati atti, gli articoli 37, 94, 95 o 133 TCE. Per una puntuale analisi dello sviluppo di una "politica nel settore alimentare", si rinvia a S. RIZZIOLI, *I principi generali del diritto alimentare nella legislazione e giurisprudenza comunitarie*, Roma, 2008, pp. 1 ss.

³⁶ L. COSTATO, *I problemi giuridici della sicurezza alimentare*, in *Ec. e dir. agroalim.*, 2007, 1, pp. 123-130.

1.3 Le vicende degli anni Settanta e l'Atto Unico Europeo

Sin tanto che l'equilibrio tra sicurezza alimentare e libera circolazione delle merci era limitato all'utilizzo, da parte degli Stati Membri, di procedure tali da eludere, consapevolmente o meno, i limiti posti all'apertura del mercato, le Istituzioni comunitarie non si attivarono al fine di costruire una solida tutela normativa alla salute e agli interessi dei consumatori.

Neppure i frequenti, seppure contenuti, avvenimenti caratterizzati da marginali forme di rischio per la sanità pubblica furono idonei, singolarmente intesi, a mettere in moto, efficacemente, la macchina istituzionale per prevenire situazioni di crisi ben più ampie³⁷. Ciò non significa che un indirizzo, in questo senso, non fosse presente. È del 1975 l'adozione, da parte della Comunità economica europea, di un "Programma preliminare per una politica di protezione ed informazione del consumatore"³⁸, con espresso riconoscimento di cinque diritti fondamentali da considerare nelle azioni esercitate in ambito di politica economica, agricola comune, sociale, dell'ambiente, dei trasporti e dell'energia e nel ravvicinamento delle legislazioni³⁹: i diritti del consumatore alla protezione della salute e della sicurezza; alla protezione degli interessi economici; al risarcimento dei danni; all'informazione e all'educazione; alla rappresentanza, inteso come diritto ad essere ascoltato.

Emerge, in relazione all'oggetto della presente ricerca, il primo elemento dell'elenco stilato e ripreso al paragrafo 14, dove, tra gli obiettivi che la politica comunitaria deve perseguire, alla lettera A, è indicata l'effettiva tutela contro i rischi per la salute e la sicurezza del consumatore⁴⁰. Ulteriormente, si ravvisa, in questa sede, una precisa correlazione tra circolazione degli alimenti e la necessità di tutela della salute e della sicurezza dei consumatori, al punto (iii) del paragrafo 5⁴¹. Vi è di più: il settore

³⁷ Cfr. A. GERMANO' – E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2008, p. 295.

³⁸ GU C 92, del 25 aprile 1975, pp. 2 ss.

³⁹ Cfr. paragrafi 3 e 4 dell'"Introduzione" del Programma. Si rinvia, a tal proposito, a quanto affermato da T. BOURGOIGNIE, *Droit et politique communautaires de la consommation: de Rome à Amsterdam*, in *Rev. Eur. Dr. Consum.*, 1997, p. 194. Il giurista evidenzia come, dal documento citato, emerga una nuova prospettiva secondo cui leggere l'articolo 2 del Trattato di Roma. Il miglioramento del livello di vita in esso enunciato non dovrà più essere inteso solo in maniera quantitativa, quale incremento del reddito e del potere di acquisto degli individui, ma anche sotto una luce qualitativa, perseguendo così uno sviluppo in senso ampio, con il conseguente incentivo ad una visione sociale della politica per i consumatori. Nel medesimo senso, L. BEURDELEY, *La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne: un concept en gestation – « La sécurité est l'ingrédient principal de notre alimentation »*, in *Rev. Mar. Com. Un. Eur.*, 2002, p. 89.

⁴⁰ Si noti anche il successivo paragrafo 15, concernente le misure attraverso cui raggiungere l'obiettivo di protezione della salute e della sicurezza del consumatore. In esso, è contenuto il riferimento alla necessità che siano istituite procedure "semplici e rapide" per il ritiro dei prodotti dal mercato, nell'eventualità in cui essi presentino un rischio per i beni che il programma preliminare stesso tutela. Al contempo, è rilevata l'esigenza di portare il consumatore a conoscenza di qualunque rischio che possa derivare da un uso prevedibile dei prodotti (beni e servizi), considerazione fatta per la natura degli stessi e dei soggetti cui sono rivolti. Si rinviene, dunque, nel programma in esame, un primo accenno all'istituzione di un sistema di allarme rapido per i prodotti in generale. È ancora lontana l'idea di salvaguardare specificamente la materia alimentare, tuttavia appare innegabile la rilevanza dell'espresso riconoscimento dell'esigenza di realizzare e rendere effettiva una procedura di allerta rapida.

⁴¹ Puntualmente si legge: "Le sostanze o preparazioni che possono far parte o essere aggiunte a prodotti alimentari devono essere definite e il loro impiego deve essere disciplinato, cercando in particolare di

alimentare risulta collocato tra le aree individuate quali aventi importanza cruciale, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di protezione di cui si è trattato⁴², come pure i materiali a contatto con gli alimenti, i prodotti veterinari e i mangimi. Per questi e per gli altri settori previsti nel paragrafo 16, il Programma prevede una serie di attività a carico della Comunità, volte a garantire una crescente protezione della salute e della sicurezza dei consumatori, in una cornice ove forte appare la percezione della necessità di contemperare gli stessi, con la libera circolazione delle merci, attraverso un ravvicinamento delle legislazioni.

Pur essendo inconfutabile che il documento in questione abbia costruito un fondamento su cui poggiare una vera e propria politica dei consumatori, va segnalato che il carattere non vincolante e meramente programmatico del medesimo non poté direttamente tradurne i principi in azioni cogenti. A ciò si aggiunga la ritrosia di alcuni Membri a trasferire alla Comunità competenze in un campo di nuova esplorazione⁴³.

Fu l'Atto Unico Europeo ad offrire lo strumento cardine attraverso cui le Istituzioni portarono a compimento tale politica. L'articolo 18 dell'Atto Unico europeo, entrato in vigore nel 1987, introducendo nel Trattato CEE l'articolo 100 A assicurava, per la prima volta, *“un livello di protezione elevato”*, nelle proposte della Commissione che, nel ravvicinamento delle legislazioni per la creazione del mercato comune, interessassero le materie di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori⁴⁴.

Questo è il momento in cui si manifesta concretamente, con intensità progressivamente crescente, la già sussistente consapevolezza della necessità di tutela, nei settori sopra indicati, esigenza che da allora è stata tradotta, come si è detto, in una consistente produzione normativa garantista, nelle più diverse discipline. Questo è il momento in cui non solo gli atti di diritto derivato, ma anche le fonti primarie dell'ordinamento comunitario innalzano le richieste di difesa degli interessi ampiamente ricordati⁴⁵.

elaborare, mediante una regolamentazione comunitaria, elenchi positivi, chiari e precisi. Anche i trattamenti cui potrebbero essere sottoposti i prodotti alimentari devono essere definiti e il loro impiego disciplinato quando lo richiede la protezione del consumatore.

*I prodotti alimentari non devono essere alterati o contaminati dagli imballaggi e da altri materiali o sostanze con cui vengono a contatto, dall'ambiente, dalle condizioni di trasporto e di immagazzinaggio o dalle persone con cui vengono a contatto, in modo tale da danneggiare la salute o la sicurezza del consumatore o da diventare inadatti al consumo”. Sarà necessario attendere tuttavia sino agli anni Novanta per individuare, utilizzando le parole di F. ALBISINNI, *Luoghi e regole del diritto alimentare: il territorio tra competizione e sicurezza*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, p. 204, *“un approccio sistematico ai temi della sicurezza alimentare”*.*

⁴² Cfr. paragrafo 16 del Programma preliminare.

⁴³ Si vedano a proposito le considerazioni di T. BOURGOIGNIE, *op. cit.*, p. 195.

⁴⁴ Cfr. art. 18 dell'Atto Unico Europeo, in GU L 169, del 29 giugno 1987. Come evidenziato da R. ROSSOLINI, *op. cit.*, p. 71, merito dell'Atto Unico Europeo fu l'abbandono della regola dell'unanimità, sino ad allora richiesta per l'armonizzazione delle disposizioni nazionali.

⁴⁵ Vedi nota 18.

1.4 Maastricht ed Amsterdam: l'articolo 152 e la tutela della "sanità pubblica"

Nell'ottica assunta dall'Atto Unico Europeo e quale completamento del percorso da questo iniziato, seguiva il Trattato di Maastricht che, nel sostituire l'articolo 3 del Trattato di Roma, prevedeva, nell'azione comunitaria, sia un contributo al conseguimento di un elevato livello di protezione della salute⁴⁶, sia un contributo al rafforzamento della protezione dei consumatori.

L'incidenza offerta dal citato Trattato trovava un rafforzamento nel successivo Trattato di Amsterdam. È sufficiente una sommaria analisi del testo risultante da entrambe le modifiche per comprendere il profondo salto operato dalla Comunità nella garanzia di tutela alla salute e agli interessi dei consumatori⁴⁷.

Per quanto concerne il primo aspetto, è interessante la sostituzione dell'articolo 129 TCE, poi rinumerato 152. In esso, conformemente alle previsioni di principio dell'articolo 3, la necessità di tutelare la salute umana assurge a parametro di riferimento per ogni politica ed attività della Comunità⁴⁸, così affermando il carattere trasversale di tale protezione⁴⁹. La logica è di immediata comprensione: ogni settore in cui si esplicano le competenze comunitarie può, direttamente o indirettamente, incidere su aspetti sanitari⁵⁰. In questa prospettiva si rivela imprescindibile, dunque, una previsione di operatività il più estesa possibile.

D'altra parte, come sopra accennato, in assenza di una precisa norma di riferimento che fosse posta a tutela della salute all'interno del Trattato, si dimostrava necessario individuare una precisa base giuridica per ognuno di quegli atti che avrebbero interessato la materia della sanità pubblica. Prima dell'introduzione dell'articolo 129, il fondamento giuridico degli atti comunitari, quando non mutuato da altre politiche (come ad esempio quella agraria)⁵¹, era individuato nell'articolo 100 A, ossia in quella norma, introdotta dall'Atto Unico e modificata proprio con Maastricht, con cui era data facoltà al Consiglio di procedere, su proposta della Commissione,

⁴⁶ Cfr. art. 3 Trattato CE, nella versione risultante da Maastricht, in particolare le lettere p) e t), ove si legge che *"Ai fini enunciati all'articolo 2, l'azione della Comunità comporta [...] un contributo al conseguimento di un elevato livello di protezione della salute; [...] un contributo al rafforzamento della protezione dei consumatori"*.

⁴⁷ Sulla portata degli articoli 152 e 153 TCE, si veda la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *"Migliorare la salute, la sicurezza e la fiducia dei cittadini: una strategia in materia di salute e tutela dei consumatori"*, COM(2005) 115 def., del 06 aprile 2005. Per quanto concerne le azioni comuni, in particolare, si segnala, nel campo della salute, la creazione di *"sinergie con altre politiche quali la sicurezza alimentare"*. Si evidenzia, ancora, l'obiettivo di *"migliorare i pareri scientifici e la valutazione dei rischi ad opera di esperti, ad esempio, favorendo l'individuazione precoce dei rischi, analizzando i loro effetti potenziali sulla salute e la sicurezza, scambiando informazioni sui pericoli e sull'esposizione, stimolando l'armonizzazione dei metodi di valutazione dei rischi e incentivando la formazione dei valutatori"*.

⁴⁸ Cfr. l'articolo 152 del Trattato CE, dopo le modifiche apportate dai Trattati di Maastricht ed Amsterdam.

⁴⁹ Cfr. M. MIGLIAZZA, *Commento all'articolo 152 TCE in Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, a cura di F. POCAR, Padova, 2001, pp. 614 ss.

⁵⁰ Dedicò ampio spazio alla trattazione di questo argomento, S. RIZZIOLI, *op. cit.*, pp. 11 ss.

⁵¹ V. nota 57.

all'adozione di misure di armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri, per il funzionamento del mercato interno⁵².

Già il Titolo XIII (ex titolo X) consente di percepire l'ampiezza dello spettro in cui la novella doveva inserirsi. La generica onnicomprensiva indicazione di "sanità pubblica" inerisce ad un ambito applicativo quanto mai vasto. È sufficiente scorrere l'articolo 152 per comprendere quali e quanti aspetti possano essere interessati dall'intervento comunitario, in questo settore. Si osservi in particolare il secondo capoverso del primo paragrafo, ove l'azione della Comunità è indicata solo quale mero "completamento" alle politiche nazionali. È percepibile, nella citata, norma, un rinvio al principio di sussidiarietà, così come individuato nell'articolo 5 del TCE⁵³: la Comunità, nei settori non di sua competenza, avrebbe proposto il proprio intervento solo se e nella misura in cui gli Stati Membri non avessero potuto realizzare sufficientemente gli scopi prefissati.

Gli obiettivi di Maastricht divengono il miglioramento della sanità pubblica, la prevenzione delle malattie e affezioni, l'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute umana. Segue poi un'imprescindibile puntualizzazione, che introduce il riferimento, pur se non espressamente menzionato, al metodo dell'analisi del rischio, che, come si vedrà, è oggi strumento cardine della prevenzione comunitaria in ogni settore, ma in particolar modo nell'area della sicurezza alimentare, con i consueti problemi di bilanciamento di interessi che in prosieguo si analizzeranno.

Il capoverso de quo, nello specificare l'azione comune, ricorda come essa comprenda la lotta contro i grandi flagelli, espressione che, nella sua evocativa formulazione, sottende la rilevanza e le problematiche legate a talune vicende che hanno interessato l'ambito sanitario extra nazionale. Ecco che il punto di partenza per contrastare l'insorgenza di simili eventi diviene lo studio delle cause, della propagazione e dei metodi di prevenzione, curando l'informazione e l'"educazione" in materia sanitaria.

Non va sottaciuto, come d'altra parte già si accennava, che la politica comunitaria, nella formulazione del Trattato di Roma dopo Maastricht ed Amsterdam, si presenta semplicemente affiancata alle azioni nazionali, all'insegna del principio di sussidiarietà⁵⁴. Il ruolo delle Istituzioni è pensato in chiave organizzatrice o coordinatrice: *"la Comunità incoraggia la cooperazione tra Stati membri"* e, se necessario, *"appoggia la loro azione"*.

Due le conseguenze ipotizzabili in una simile suddivisione di competenze: da un lato, una consistente limitazione all'opera comunitaria, inteso come organismo super partes, in quanto l'azione sarebbe dovuta essere circoscritta alla sola evenienza di insufficiente efficacia delle azioni degli Stati Membri. D'altro lato, l'innegabile e verificato rischio che l'intervento della Commissione si dimostrasse eccessivamente

⁵² Cfr. F. ALBISINNI, *Luoghi e regole del diritto alimentare: il territorio tra competizione e sicurezza*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, pp. 201 ss. e, dello stesso Autore, *The Path to the European Food Law System*, op. cit., pp. 17 ss.

⁵³ Il principio di sussidiarietà ha rappresentato, nell'intervento comunitario a tutela della sanità pubblica, un elemento cardine, come evincibile anche dalla comunicazione della Commissione relativa al quadro di azione sul campo della sanità pubblica del 24 novembre 1993, COM/93/559/DEF.

⁵⁴ Non essendo settore di esclusiva competenza comunitaria, quello della sanità pubblica è un ambito in cui la Comunità interviene *"soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario"*, (cfr. art. 5 TCE).

invasivo della competenza dei Membri. Al contempo, l'altra faccia della medaglia vedeva il raggiungimento di una cooperazione tra gli Stati Membri quale percorso particolarmente erto, a causa dell'estrema frammentarietà delle norme interne, spesso legate ad esigenze di politica nazionale dei singoli Paesi.

Se, infatti, si stringe l'ottica sulla salute pubblica alle sole misure adottate in relazione al settore alimentare, si comprende come un ravvicinamento delle disposizioni normative dei singoli Membri (per non parlare di un'armonizzazione) già allora fosse inconcepibile. Una semplice diversità tecnica nella produzione o nella conservazione, una caratteristica insita nel prodotto, avrebbe potuto rendere ardua qualunque trattativa tra i Paesi della Comunità, al fine di adottare soluzioni accettate dalla generalità.

D'altro lato, la previsione di uno stretto contatto tra questi ultimi e la Commissione, nonché un'attività coordinata tra gli stessi avrebbe potuto creare un adeguato bilanciamento ai potenziali sconfinamenti nazionalistici appena ventilati. Concretamente, come già ricordato, le numerose direttive settoriali, volte a fissare i limiti massimi del contenuto, nei prodotti alimentari, di sostanza quali additivi, edulcoranti, solventi, coloranti, conservanti, superarono le carenze accennate⁵⁵. Il completamento del quadro normativo comunitario posto a tutela del consumatore fu, infine, raggiunto con le disposizioni concernenti l'etichettatura dei prodotti, la responsabilità del produttore, l'analisi del rischio e il controllo dei punti critici della catena alimentare.

D'altra parte, anche prima che la politica posta a salvaguardia della sanità pubblica entrasse espressamente nel novero formale del Trattato, furono le emergenze sanitarie su scala comunitaria a chiarire come non fossero sufficienti misure interne adottate dagli Stati Membri a contenerne i catastrofici effetti.

È in questo quadro che si colloca, ad esempio, la costruzione di una "rete" atta a contenere le oscillazioni pregiudizievoli per la salute umana, create dalle lacune o dalle inadeguatezze degli apparati di controllo predisposti dagli stessi Membri. Un esempio di tale vigilanza "super partes" può ravvisarsi nei sistemi di allarme rapido che interessano settori molto diversi tra loro, dalle apparecchiature elettroniche, a quello degli alimenti (oggetto principale del presente lavoro).

Altro strumento che induce ad evidenziare l'equilibrio che si è tentato di raggiungere in una materia delicata quale può essere quella sanitaria, può essere considerata la scelta di prevedere la procedura di codecisione⁵⁶, ex art. 251. Il quarto paragrafo dell'articolo 152, nella sua lettera b, fissa una deroga all'art. 37⁵⁷,

⁵⁵ Si vedano la direttiva 95/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 1995, relativa agli additivi alimentari diversi da coloranti ed edulcoranti, in GU L 61, del 18 marzo 1995, pp. 1 ss.; la direttiva 94/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 1994, sugli edulcoranti destinati ad essere utilizzati nei prodotti alimentari, in GU L 237, del 10 settembre 1994, pp. 3 ss.; la direttiva 92/115/CEE del Consiglio che modifica per la prima volta la direttiva 88/344/CEE sul ravvicinamento della legislazione degli Stati membri, riguardante i solventi da estrazione impiegati nella preparazione dei prodotti alimentari e dei loro ingredienti, in GU L 409, del 31 dicembre 1992, pp. 31 ss.; la direttiva 94/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1994, sulle sostanze coloranti destinate ad essere usate nei prodotti alimentari, in GU L 237, del 10 settembre 1994, pp. 13 ss.

⁵⁶ Si noti che anche la procedura di codecisione fu inserita dal Trattato di Maastricht, per poi vedere il proprio ambito di applicazione esteso prima dal Trattato di Amsterdam, poi da quello di Nizza, sino a ricomprendere quasi tutte le materia precedentemente sottoposte alla procedura di cooperazione e a divenire, con Lisbona, la procedura ordinaria di adozione degli atti legislativi.

⁵⁷ L'articolo 37 del TCE prevedeva che gli atti inerenti alla politica agricola comune fossero adottati secondo la procedura della consultazione: su proposta della Commissione, previo parere obbligatorio ma

nell'adozione di “*misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica*”; alla lettera c, la medesima procedura è applicata all'adozione di “*misure di incentivazione destinate a proteggere e a migliorare la salute umana, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri*”.

1.5 Segue: l'articolo 153 e la protezione dei consumatori

Lo stesso Trattato apportava una sensibile innovazione con l'introduzione dell'articolo 129A⁵⁸ (poi rinumerato come 153): in un panorama in cui non era presente alcuna norma primaria di riferimento inerente alla protezione dei consumatori⁵⁹, va notato l'incipit assolutamente eloquente, con cui era espresso il nuovo programma di azione comunitario. Ancora una volta (ed il riferimento è condotto a quanto appena argomentato in ordine all'articolo 152), la Comunità si prefiggeva di raggiungere “*un livello elevato di protezione dei consumatori*”, promuovendo i loro interessi, attraverso una “politica” di tutela della salute. Segue, nel testo normativo, l'elencazione degli altri elementi pensati quale ausilio al raggiungimento dei fini sopra indicati: sarebbero stati di conseguenza garantiti, al pari della salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori stessi, così come il loro diritto all'informazione, il diritto all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi.

In questa prospettiva, il paragrafo 3 del medesimo articolo precisava quali fossero i mezzi per raggiungere gli obiettivi sopra indicati, individuando come strumento, nel quadro della realizzazione del mercato interno, le misure adottate a norma dell'art. 95⁶⁰.

non vincolante del Parlamento europeo, il Consiglio deliberava a maggioranza qualificata l'adozione dei predetti atti. L'articolo 12 deroga alla procedura de qua in relazione alle misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primo sia la protezione della sanità pubblica, prevedendo l'estensione della procedura di codecisione. Con il Trattato di Lisbona, questa seconda procedura è divenuta “ordinaria” e pertanto applicata diffusamente, anche nelle politiche strutturali. Cfr. U. DRAETTA, *Le competenze dell'Unione nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 2008, pp. 245 ss. Sino alla metà degli anni Novanta, l'articolo 37 aveva costituito la principale base giuridica per l'adozione delle misure di sicurezza alimentare dei prodotti dell'allegato I. A seguito dell'inefficienza dimostrata da tale procedura nello specifico e peculiare settore degli alimenti, in particolar modo nella vicenda nota volgarmente come “mucca pazza”, il legislatore comunitario, attraverso il Trattato di Amsterdam, ha esteso la procedura di codecisione prevista dall'articolo 251 TCE ai ricordati settori. Cfr. S. RIZZIOLI, *op cit.* pp. 47 ss. L'autore segue un “itinerario” storico-giuridico, approfondendo la transizione dell'orientamento comunitario, verso il settore alimentare, “*da “horizontal issue” a “vera e propria politica”*”, ossia da materia, per così dire, trasversale, disciplinata attraverso norme specifiche di altri ambiti, sino a giungere alla costituzione di una competenza comunitaria propria.

⁵⁸L'articolo 153 TCE fu inserito dall'art. G, lett. D, numero 38 del Trattato di Maastricht del 07 febbraio 1992 e successivamente modificato dall'articolo 2, n. 27), del Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997.

⁵⁹ Cfr. nota 9.

⁶⁰ L'articolo 95 TCE, inserito nel capo 3, del TIT VI, tra le “*norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni*”, prevede l'adozione, a maggioranza qualificata, di misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

Ecco dunque che si torna ai principi sulla libera circolazione. La norma richiamata sembra fungere da collegamento tra questi e la più generale ricerca di tutela della salute e del consumatore. L'articolo 95 si apre, infatti, indicando il proprio ambito di applicazione: esso interviene per la realizzazione degli

Oltre a stabilire la procedura che le istituzioni comunitarie avrebbero dovuto seguire, esso precisava quali fossero le linee guida cui attenersi nel processo normativo. A questo riguardo, la Commissione era tenuta, secondo quanto previsto dal paragrafo 3, a basarsi su un “*livello di protezione elevato*”, in considerazione degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici, per formulare le proprie proposte in materia di sanità, sicurezza, protezione dell’ambiente e protezione dei consumatori. Conformemente, dovevano operare il Parlamento europeo e il Consiglio.

Quest’ultima disposizione, introdotta con l’Atto Unico Europeo, non aveva ancora fatto assurgere la protezione dei consumatori a politica comunitaria, passo raggiunto, come si è visto, solo con Maastricht⁶¹ e puntualizzato, successivamente, dal trattato di Amsterdam⁶².

1.6 Il Trattato di Lisbona e la tutela dei diritti

In linea con il Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa, la cui vicenda è indubbiamente nota, il Trattato di Lisbona, oltre a superare la suddivisione in pilastri dell’Unione, ha inteso valorizzare gli stessi principi contenuti nella “Carta costituzionale”, già presenti sulla scena comunitaria, ma evidentemente non ancora ottimizzati. In questa prospettiva, anche la tutela dei diritti assurge a chiave con cui leggere le nuove disposizioni dei Trattati sul Funzionamento dell’Unione europea e sull’Unione europea.

obiettivi di cui all’articolo 14 TCE. Se, dunque, si procede alla ricerca di quali siano detti fini da raggiungere, leggendo la norma citata, si individua ancora una volta la creazione di un mercato interno, con uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci delle persone, dei servizi e dei capitali.

L’articolo in esame ha certamente costituito uno strumento fondamentale nell’opera legislativa comunitaria, in particolar modo quando si fosse rivelato indispensabile tutelare una molteplicità di esigenze. Si veda, in questo senso, quanto argomentato da L. COSTATO, *L’evoluzione della politica alimentare della comunità europea a fronte dell’involuzione della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, p. 775; G. NICOLINI, *Immissione in commercio del prodotto agroalimentare*, Torino, 2005, p. 15, in riferimento alla disciplina degli organismi geneticamente modificati.

⁶¹ G. BOSCO, *Il mercato interno della Comunità Economica Europea*, Milano, 1990, pp. 73 ss.

⁶² Si giunge, con il Trattato di Amsterdam, a vedere nella protezione dei consumatori un elemento cui mantenere un costante riferimento in ogni politica ed attività comunitaria. Per alcune considerazioni sul maggior grado di dettaglio della definizione offerta da Amsterdam, rispetto al precedente Trattato di Maastricht, si veda S. CHILLON, *Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d’Amsterdam: un droit émancipé?*, in *Rev. Eur. Dr. Consum.*, 1998, in particolare p. 260. Ulteriormente, come osservato da R. COLAGRANDE, *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (L. 30 luglio 1998, n. 281)*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1999, p. 703, a seguito delle innovazioni e modifiche apportate dall’Atto Unico Europeo, dal Trattato di Maastricht e dal Trattato di Amsterdam è stata offerta “una tutela giuridica primaria e, quindi, una posizione di rango costituzionale comunitario al consumatore, pari alla posizione delle imprese che originariamente erano i principali destinatari del Trattato”. Si rinvia al medesimo intervento per un’approfondita analisi dell’evoluzione della posizione soggettiva e della tutela giurisdizionale, offerta al consumatore, sul piano nazionale e sul piano comunitario.

Prova ne sia il fatto che la medesima efficacia dei Trattati è attribuita alla Carta di Nizza sui diritti fondamentali⁶³. Pur risultando inconfutabile che siffatta scelta possa rappresentare uno strumento di particolare rilevanza nel diritto interno italiano, in quanto, in essa, trovano riconoscimento diritti non espressamente costituzionalizzati, per quanto concerne, invece, i settori della tutela della salute e della protezione del consumatore, non sono riscontrabili innovazioni significative. Tanto che si guardi al testo della Carta (in particolare agli artt. 35 e 38), quanto alle spiegazioni ad essa relative, si noterà che nulla di più è sancito, rispetto a quanto già si è detto sugli articoli 152 e 153 TCE⁶⁴. In altri termini, l'Unione continua ad assicurare elevati livelli di protezione della salute e della tutela dei consumatori, così come già nelle ricordate norme.

Ciò su cui, al contrario, merita soffermarsi, è la formulazione degli articoli 168 e 169 TFUE, corrispondenti, con le dovute differenze, alle norme del TCE, appena richiamate⁶⁵.

L'articolo 168 TFUE, rubricato "*Sanità pubblica*", che, solo, costituisce il titolo XIV della parte terza del TFUE⁶⁶, al paragrafo 1, comma 2, secondo periodo specifica che l'azione dell'Unione, posta a completamento delle politiche nazionali⁶⁷, comprende "*la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero*". Siffatta formulazione costituisce il riconoscimento, a livello di fonte primaria, del risultato ottenuto, dalle Istituzioni comunitarie, nell'ultimo decennio⁶⁸. Il

⁶³ La Carta, proclamata a Nizza il 07 dicembre 2000, fu modificata dalla c.d. Carta di Strasburgo, il 12 dicembre 2007. Si veda GU C 303, del 14 dicembre 2007.

⁶⁴ La spiegazione relativa all'articolo 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea specifica che i principi enunciati nello stesso si basano sull'articolo 152 TCE, sostituito dall'articolo 168 TFUE (il cui primo paragrafo è puntualmente riportato nella seconda frase dell'articolo 35 della Carta), nonché sugli articoli 11 e 13 della Carta sociale europea. Egualmente, la spiegazione relativa all'articolo 38 riconduce espressamente lo stesso all'articolo 169 TFUE.

⁶⁵ Per un quadro sulla protezione del consumatore offerta dal Trattato di Lisbona, si veda S. CARMIGNANI, *La tutela del consumatore nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, pp. 290-301. L'autrice, auspicando il superamento della ricerca costante di un equilibrio tra le esigenze di libera circolazione delle merci e la protezione del consumatore, pone l'accento sul rinnovamento del quadro istituzionale, apparentemente operato dal Trattato attraverso l'assunzione di un "*sistema insieme concorrenziale e solidaristico*", in cui i valori della persona, la tutela dell'individuo e la solidarietà sarebbero posti a fondamento della "*nuova Unione europea*". Si veda, in particolare, quanto argomentato alle pp. 296-301 del contributo citato.

⁶⁶ La parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea concerne le politiche dell'Unione e le azioni interne.

⁶⁷ Il Trattato di Lisbona ha precisato i settori da ritenersi di esclusiva competenza dell'Unione, rispetto a quelli di competenza concorrente. In questo secondo gruppo, è annoverata anche la materia della protezione dei consumatori. Sono ricompresi altresì i problemi comuni di sicurezza nel settore della sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti dallo stesso Trattato. L'articolo 6 TFUE prevede, infine, un terzo ordine di materie, ove "*l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri*". In tale ulteriore area, sono presenti anche la tutela e il miglioramento della salute umana. Per un commento sulle competenze dell'Unione post Lisbona, si veda, ex multis, U. DRAETTA, *Le competenze dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 2008, pp. 245 ss.

⁶⁸ Come sarà successivamente detto (v. oltre, pp. 25 ss.), se grazie ai Trattati di Amsterdam e Maastricht l'esigenza di protezione della salute e degli interessi dei consumatori vedono un espresso riconoscimento nelle fonti primarie del diritto comunitario, gli strumenti per una tutela concreta furono forniti attraverso numerosi atti di diritto derivato. Dalle normative concernenti l'etichettatura, la tracciabilità, la responsabilità del produttore per prodotto difettoso, sino alla direttive e ai regolamenti sulla sicurezza dei prodotti, istitutivi di appositi sistemi di allarme rapido, in caso di situazioni di rischio.

riferimento va condotto, in particolare, ai sistemi, organizzati all'interno dell'Unione, che, come si vedrà, consentono il controllo costante delle fonti di rischio, la comunicazione istantanea in caso di allarme e la creazione di meccanismi volti a debellare o ridurre le situazioni di pericolo: il sistema di allarme rapido nel settore alimentare appartiene a detta categoria.

Analizzando, pertanto, la norma del TFUE, in relazione a quest'ultimo ambito, il carattere transfrontaliero di una "grave minaccia" per la salute si individua qualora un alimento, destinato a transitare da uno Stato membro ad un altro, presenti elementi tali da far presumere che esso costituisca un rischio per la salute di chi, nel Paese di destinazione, ne farà uso. Rinviando, infatti, alla nozione già adottata nell'ambito della libera prestazione di servizi, il requisito di "transfrontalierità" contraddistingue una fattispecie i cui elementi non si esauriscono all'interno di un solo Stato membro.

Una precisazione è doverosa: mentre in riferimento alla libera prestazione di servizi ogni situazione di carattere meramente interno, così come le ipotesi di attività che non coinvolgano un secondo Paese UE, ma uno Stato terzo, risultano indifferenti al diritto comunitario, per quanto concerne la tutela della salute, una simile lettura sarebbe limitativa. In quest'area, infatti, e, in particolar modo, nel settore alimentare, le azioni poste in essere dall'Unione europea trovano certamente una sfera di ripercussione più ampia⁶⁹.

Sarebbe, infatti, inconcepibilmente restrittiva ed estranea alla ratio sottesa alla norma in esame, l'idea che le misure, adottate a salvaguardia di diritti ed interessi così rilevanti, cessino di avere efficacia laddove finiscono i confini europei. Ecco che la statuizione dell'articolo 168 TFUE dovrà certamente intendersi come comprensiva di ogni grave minaccia che, varcati gli stretti limiti di uno Stato membro, possa ragionevolmente diffondersi tanto in un altro Paese membro, quanto in uno Stato extraeuropeo⁷⁰.

Allo stesso modo e per la medesima ragione, la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro i rischi alla salute si espletano anche quando la fonte di tali "minacce" abbia provenienza "extracomunitaria" e vi sia ragionevole motivo di temere che la situazione di pericolo si estenda agli Stati membri.

Potrebbe sorgere un ulteriore interrogativo; quid iuris nel caso in cui la merce sia riservata al mero consumo interno e dunque l'eventuale minaccia non presenti carattere transfrontaliero? Probabilmente, in siffatta ipotesi, sarebbe da considerarsi sufficiente la misura adottata dall'ordinamento nazionale a tutela dei propri cittadini⁷¹.

È, tuttavia, d'uopo una considerazione: il solo fatto che un certo alimento si trovi in libera pratica rende automatica la sua potenziale transfrontalierità, intesa nell'accezione sopra descritta. Non sembra, al proposito, possibile rinvenire un'ipotesi

⁶⁹ Si vedano, a riguardo, le considerazioni condotte sugli effetti che le misure adottate ex art. 53 del regolamento (CE) 178/2002, dalla Commissione europea, possono determinare sui rapporti commerciali con i Paesi terzi, oltre, capitolo III.11, pp. 164 ss.

⁷⁰ L'interpretazione qui data alla norma del Trattato offre un interessante spunto di confronto con quanto si dirà, successivamente, in relazione alla classificazione delle notifiche RASFF. Si rinvia, a riguardo, alle pp. 128 ss.

⁷¹ Si rinvia, a tal proposito, a quanto si dirà in relazione al sistema di scambio rapido delle informazioni "istituito" dalla direttiva 92/59/CEE, con particolar riguardo al parere espresso dal Comitato economico sociale, durante la fase preparatoria dell'atto definitivo, oltre, pp. 38 ss.

tale da garantire la certezza che un determinato prodotto, una volta immesso sul mercato, rimanga all'interno di uno Stato membro⁷².

Infine, quale sarebbe il ruolo dell'Unione europea, nel caso in cui la grave minaccia per la salute umana avesse origine in un Paese terzo e fosse, almeno in un primo tempo, destinata a concludersi al di fuori dei confini "comunitari"? La soluzione potrebbe essere ricavata attraverso la disposizione del paragrafo 5 dell'art. 168 TFUE. Il Parlamento europeo e il Consiglio sono legittimati ad adottare, secondo la procedura legislativa ordinaria e "*previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, misure [...] per lottare contro i grandi flagelli che si propagano oltre frontiera, misure concernenti la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero*".

La norma indica dunque due ordini di misure adottabili.

Da un lato, le Istituzioni possono prevedere strumenti volti a contrastare le epidemie che si diffondono nei Paesi terzi e non manifestatesi ancora nel territorio dell'Unione (questa potrebbe essere la ratio dell'espressione "*oltre frontiera*" e della suddivisione tra le due tipologie di misure). In questo senso, considerando i "grandi flagelli" quali concrete minacce per la salute umana, potremmo vedere la risposta al quesito sopra formulato. L'impegno europeo si esplicherà, dunque, tanto entro i confini

⁷² Tale problema già si era posto, nel settore alimentare, con riferimento alla possibilità di evitare l'applicazione dei protocolli igienico-sanitari nella realizzazione di prodotti tradizionali. Si ricorda, a riguardo, che l'intento comunitario di raggiungere elevati standard di protezione della salute umana incanalando le tecniche produttive entro binari particolarmente stringenti, mal si adattava alle peculiarità di alcune specialità tipiche, la cui specialità era garantita proprio da procedimenti sovente incompatibili con i metodi legislativamente previsti. Così, l'applicazione anelastica del cd. pacchetto igiene non avrebbe consentito la sopravvivenza di prodotti come il lardo di Colonnata, la cui stagionatura avviene in vasche di marmo, il formaggio di fossa, maturato in grotte e di analoghi prodotti costituenti fonti imprescindibili di reddito per talune aree produttive. Cfr. A. CAPODAGLIO, *Salve le produzioni tipiche Made in Italy*, in *Nuovo dir. agr.*, 1999, pp. 549 ss. Non solo, come rilevato da M. SABBATINI, *Tradizione alimentare e diversità culturale*, in *Dir. e giur. Agr., alim. Amb.*, 2006, pp. 647 ss., il rispetto, per gli Stati membri, di una procedura di notificazione completa anche per i prodotti tradizionali avrebbe comportato oneri eccessivamente gravosi. Per quanto concerne l'Italia, la legge comunitaria n. 526 del 21 dicembre 1999, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 18 gennaio 2000, n. 13, operando modifiche al D. lgs. 26 maggio 1997, n. 155 che attuava la direttiva comunitaria sul sistema HACCP, superava i nodi cagionati dalle incompatibilità sopra richiamate. In particolare, pur prevedendo che i produttori di quegli alimenti richiedenti "*metodi di lavorazione e locali, particolari e tradizionali, nonché recipienti di lavorazione e tecniche di conservazione essenziali per le caratteristiche organolettiche del prodotto, non conformi alle prescrizioni delle direttive*" non avrebbero potuto esportare o commercializzare tali prodotti, era prevista un'eccezione per i prodotti individuati ai sensi dell'articolo 8 del D. lgs. 30 aprile 1998, n. 173, ossia, per l'appunto, i prodotti tradizionali. Ad ogni modo, l'articolo 10, comma 8 della ricordata legge comunitaria precisava che non avrebbe costituito commercializzazione "*la vendita diretta da produttore o da consorzio ovvero da organismi ed associazioni di promozione degli alimenti tipici al consumatore finale, nell'ambito della provincia di zona tipica di produzione*". Si veda, a questo proposito, L. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, 2008, pp. 232 ss. Come segnalato, tale "soluzione" non impediva in alcun modo che il prodotto, ottenuto secondo procedure non conformi al metodo HACCP e venduto nella zona di produzione, potesse, in realtà, esser consumato altrove. Per una visione d'insieme della disciplina dei "prodotti alimentari tradizionali", si rinvia a L. PAOLONI, *Traditional Food*, in *European Food Law*, a cura di L. COSTATO e F. ALBISINNI, Padova, 2012, pp. 385-392.

comunitari, quanto verso l'esterno, in una soluzione che sembra, così, chiudere il cerchio delle competenze istituzionali poste a tutela della salute umana⁷³.

Il secondo ordine di misure adottabili da Parlamento e Consiglio concerne la realizzazione dell'azione, già proclamata dal paragrafo 1 dell'art. 168 TFUE⁷⁴.

Si osserva che il paragrafo 5 è naturale prosecuzione del precedente, il quale prevede, in deroga all'articolo 2, paragrafo 5 e all'articolo 6, lettera a) TFUE, la possibilità per l'Unione di sostituirsi agli Stati membri per affrontare problemi comuni di sicurezza⁷⁵.

⁷³ Cfr. R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, p. 27, ove considera l'acquisizione di personalità giuridica da parte dell'Unione europea quale elemento tale da contribuire a far considerare la medesima un soggetto unitario, nei rapporti con i terzi.

⁷⁴ Ferma restando la possibilità per il Consiglio, prevista dal paragrafo 6, di adottare raccomandazioni, e dunque atti non vincolanti, per i fini stabiliti dallo stesso articolo 168, potrebbe sorgere l'interrogativo su quali possano essere le tipologie di misure aventi come base giuridica il paragrafo 5. Ad oggi (22 febbraio 2013), i soli atti vincolanti adottati su tale esclusiva base non attengono al settore alimentare: sono, infatti, la decisione del Consiglio, del 26 luglio 2010, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, di un accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Croazia sulla partecipazione della Repubblica di Croazia ai lavori dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, in GU L 26, del 29 gennaio 2011, p. 1 e la successiva omonima decisione del Consiglio, del 05 dicembre 2011, in GU L 334, del 16 dicembre 2011, p. 6.

⁷⁵ La formulazione testuale del paragrafo 5 dell'articolo 168 TFUE, nell'utilizzo dell'avverbio "anche", palesa la continuità logica dello stesso, rispetto al precedente paragrafo 4. Quest'ultimo prevede un'espressa deroga alle norme del Trattato che dispongono una competenza dell'Unione europea ad adiuvandum rispetto alle azioni degli Stati membri. L'articolo 2, paragrafo 5 TFUE recita, infatti: "*In taluni settori e alle condizioni previste dai trattati, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori*". Prosegue poi, al secondo capoverso: "*Gli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione adottati in base a disposizioni dei trattati relative a tali settori non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri*". L'articolo 6 TFUE dispone: "*L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri*", indicando, tra i settori con "*finalità europea*", alla lettera a), "*tutela e miglioramento della salute umana*". Se, dunque, queste sono le norme derogabili da Parlamento europeo e Consiglio (sentiti il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni), nell'adozione delle misure elencate dall'articolo 168, paragrafo 4, per affrontare i problemi di sicurezza, e se è vero che il paragrafo 5 costituisce un continuum rispetto al paragrafo 4, deriva che, anche per quanto concerne le misure del paragrafo 5, le Istituzioni europee potranno derogare alle medesime disposizioni, per proteggere e migliorare la salute umana.

Si potrebbe, per converso, tentare di sostenere che, essendo quella disposta dal paragrafo 4 una deroga, e dunque un'eccezione rispetto alla regola comune, essa non possa essere estesa al paragrafo 5: le misure indicate da quest'ultimo, dunque, sarebbero semplicemente previste in aggiunta alle competenze del Parlamento e del Consiglio già contemplate nel precedente paragrafo, senza alcuna estensione del "regime speciale" di deroga. A sostegno di questa teoria, potrebbe considerarsi che il paragrafo 5, in realtà altro non è che la specificazione della precedente lettera c), del paragrafo 4, dell'art. 152 TCE: se gli estensori del Trattato avessero voluto applicare un'unica disciplina a tutte le misure adottabili dalle Istituzioni, non avrebbero separato l'elenco, prima unitario.

Inoltre, gli strumenti previsti dal paragrafo 5 sarebbero mere misure di incentivazione, e, in quanto tali, aventi portata cogente limitata, quando non addirittura nulla.

A favore della tesi che estenderebbe la deroga anche alle misure di cui al paragrafo 5, vi è una semplice argomentazione, fondata sulla ratio della norma: l'importanza delle misure volte a lottare contro i "grandi flagelli" e le "gravi minacce" per la salute è tale da non giustificare l'esclusione delle stesse dall'eccezione del paragrafo 4. Ulteriormente, non pare di ravvisare particolare discriminazione in quanto a rilevanza, tra le tipologie di misure previste da quest'ultimo e la cui adozione è prevista sulla base del paragrafo 5.

Emerge, a questo proposito, la distinzione che il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea compie in merito alla suddivisione di competenze tra quest'ultima e gli Stati membri. L'area della salute umana, infatti, può vedersi scissa in due ambiti: mentre, infatti, per i problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica vi è una competenza concorrente, per quanto concerne, invece, la tutela e il miglioramento della salute umana l'Unione svolge un'azione di sostegno, coordinazione, completamento a quanto operato dagli Stati membri. Alla luce di questa distinzione, non appare chiara la motivazione che ha indotto gli estensori del Trattato a vedere l'azione prevista dal paragrafo 4 dell'articolo 168, quale deroga all'articolo 2, paragrafo 5 e all'articolo 6, lettera a): in realtà, come già ricordato, i problemi comuni di sicurezza per la salute umana appartengono alla competenza concorrente, per la quale è già previsto, ex art. 2, paragrafo 2 TFUE che gli Stati membri esercitino la loro competenza ove l'Unione non abbia già esercitato la propria.

La dissertazione sin ora condotta non è fine a se stessa. Nel settore alimentare, strettamente connesso, come si è visto, ad esigenze di tutela della salute, definire quali siano i confini dell'azione delle Istituzioni e comprendere come esse possano operare, concretamente, per la salvaguardia della salute umana, è un'attività che consente di reperire parametri entro cui valutare la legittimità degli atti delle medesime Istituzioni, l'effettività dei sistemi costruiti per tutelare il consumatore di alimenti e comprendere quali siano ancora le vie da percorrere, per il raggiungimento del più elevato livello di protezione della salute⁷⁶.

Per quanto concerne l'articolo 169 TFUE, relativo alla protezione dei consumatori, nessuna significativa innovazione è stata apportata dal Trattato di Lisbona, rispetto a quanto precedentemente disposto dall'art. 153 TCE. Eccezione è fatta per la previsione, prima contenuta al paragrafo 2 di quest'ultimo articolo: assente dal titolo XV TFUE, dedicato alla protezione dei consumatori, essa si trova oggi trasposta nell'articolo 12 TFUE⁷⁷, all'interno del titolo II, rubricato "*disposizioni di applicazione generale*" della parte prima, relativa ai principi. In ciò, forse, è possibile scorgere un elemento di profonda attualità: la tutela del consumatore non è più solo un obiettivo da perseguire; essa è riconosciuta come principio su cui calibrare ogni atto dell'Unione europea. Non più un *posterius*, dunque, ma un *prius* rispetto alle politiche e alle azioni delle Istituzioni.

Contro l'affermazione secondo cui se il legislatore avesse voluto applicare un'unica disciplina a tutte le ipotesi dei paragrafi esaminati non ne avrebbe separato le disposizioni, si potrebbe obiettare che la collocazione a se stante della norma corrispondente alla vecchia lettera c, dell'articolo 152 evidenzia, semplicemente, la rilevanza della medesima. Inoltre, e questo è un dato rilevante, lo stesso paragrafo 5 si chiude con "*l'esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri*", quasi a voler sottolineare la deroga della deroga di cui al paragrafo 4: non vi sarebbe stata necessità di tale puntualizzazione se il paragrafo 5 avesse seguito l'ordinaria disciplina dell'articolo 2, par. 5, il quale, espressamente, dispone che "*gli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione adottati in base a disposizioni dei trattati relativi*" ai settori in cui l'azione è di sostegno, coordinazione e completamento rispetto a quella degli Stati membri, "*non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari*" di questi ultimi.

⁷⁶ Cfr., in merito all'importanza della delimitazione delle competenze delle Istituzioni, F. CAPELLI – B. KLAUS – V. SILANO, *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, pp. 50 ss.

⁷⁷ L'articolo 12 TFUE così dispone: "*Nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività dell'Unione sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori*".

CAPITOLO II

I SISTEMI DI SCAMBIO RAPIDO DELLE INFORMAZIONI PRIMA DEL REGOLAMENTO (CE) 178/2002

II.1 Premessa

Come visto e come d'altronde facilmente inferibile, i Trattati, solo in epoca relativamente recente, hanno fatto trasparire il riconoscimento della necessità di garantire un equilibrio tra le esigenze di tutela della salute umana e quelle connesse alla libera circolazione del prodotto alimentare⁷⁸.

Sino agli anni '80, d'altra parte, neppure il diritto derivato aveva provveduto ad un'armonizzazione orizzontale nel campo alimentare⁷⁹: il legislatore comunitario si era, infatti, preoccupato di emanare direttive settoriali, come settoriali erano stati gli interventi in materia di sicurezza dei prodotti⁸⁰, che, evidentemente, non garantivano quel livello elevato di protezione della salute umana assunto poi a riferimento della legislazione europea.

Se poi si vuole indagare sulla nascita di un sistema di allarme rapido nel settore alimentare, non è possibile rinvenire un atto specifico, sino all'adozione del più volte citato regolamento (CE) 178/2002⁸¹.

Sorge, a questo punto, un interrogativo: prima della comparsa sulla scena comunitaria di tale atto, era già attiva un'altra struttura organizzata, tale da consentire, come l'attuale sistema in vigore, lo scambio immediato delle informazioni e l'adozione di conseguenti misure a tutela dei consumatori di alimenti e della loro salute, nel settore degli alimenti e dei mangimi?

La domanda così formulata cela, in realtà, tre filoni entro cui indagare: il primo inerisce alla mera sussistenza di una rete di scambio informativo; il secondo contempla la capacità del sistema di comunicazione di agire con immediatezza; il terzo esplora l'ambito delle misure adottabili dai Paesi Membri, nelle situazioni di emergenza.

⁷⁸ Per un'esauritiva trattazione del difficile bilanciamento tra le diverse esigenze, alla luce della vicenda della BSE, si veda BLUMANN C. – ADAM V., *La politique agricole commune dans la tourmente: la crise de la "vache folle"*, in *RTDE*, 1997, pp. 239-293.

⁷⁹ S. GABBI, *L'autorità europea per la sicurezza alimentare – Genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma*, Milano, 2009, p. 6.

⁸⁰ La direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, pubblicata in GU L 11, del 15 gennaio 2002, pp. 4-17, precisava, al 3 considerando: "*In mancanza di disposizioni comunitarie, la legislazione orizzontale degli Stati membri in materia di sicurezza dei prodotti, la quale impone in particolare agli operatori economici un obbligo generale di commercializzare esclusivamente prodotti sicuri, potrebbe presentare disparità per quanto riguarda il livello di tutela dei consumatori. Tali disparità, come pure la mancanza di una legislazione orizzontale in taluni Stati Membri, potrebbero costituire altrettanti ostacoli agli scambi o essere all'origine di distorsioni della concorrenza nel mercato interno*".

⁸¹ Come osserva G. NICOLINI, in *Immissione in commercio del prodotto agro-alimentare*, Torino, 2005, p. 14, la scelta operata dal legislatore comunitario, emanando, per il settore alimentare, un regolamento, piuttosto che una direttiva, è apparsa valido strumento, volto a superare la discrezionalità applicativa che la seconda tipologia di atto derivato conferisce agli Stati Membri. In un settore delicato quale può essere la sicurezza alimentare, risulta di primaria importanza una normativa di "uniformazione", non solo di "armonizzazione".

Per individuare una risposta alla prima traccia estrapolata, è opportuno ricordare che il sistema di allarme rapido per gli alimenti, anteriormente alla codificazione che di seguito si analizzerà⁸², trovò le proprie origini in un “gentlemen agreement”, riconducibile ai primi mesi del 1979⁸³. Fu quello il momento in cui, in più Paesi europei, furono rinvenute arance, di provenienza israeliana, contaminate da mercurio, circostanza che, oltre ai notevoli effetti economici derivanti dal blocco delle importazioni, determinò nei consumatori un senso di incertezza e sfiducia, riverberantesi, inutile osservarlo, sulle scelte d’acquisto. Per far fronte alla conseguente crisi e nell’attesa dell’adozione di specifiche procedure a livello comunitario, le competenti autorità degli Stati membri ritennero improcrastinabile istituire un sistema che consentisse la comunicazione immediata dei rischi legati agli alimenti⁸⁴. La conseguenza diretta fu la creazione di un apparato di informazione reciproca che vedeva l’operatività della Commissione e di pochi altri soggetti per ogni Stato membro, con la creazione di punti di contatto e la trasmissione delle informazioni attraverso la strumentazione che allora consentiva la maggiore rapidità possibile: il telefono⁸⁵. Fu sempre il 1979 l’anno in cui la prima notifica venne trasmessa in questo sistema di allarme spontaneo e non ufficiale.

Il percorso comunitario successivamente compiuto, ricollegando le origini del sistema ai tre campi di indagine sopra indicati, è praticabile, a ritroso, partendo da un primo riferimento, fornito dal testo della direttiva 92/59/CEE del Consiglio⁸⁶, la quale perseguiva l’intento di garantire la sicurezza generale dei prodotti immessi sul mercato⁸⁷. Tale atto venne abrogato dalla direttiva 2001/95/CE⁸⁸, con efficacia, secondo quanto disposto dall’articolo 22 di quest’ultima, a decorrere dal 15 gennaio 2004: le modifiche apportate alle norme in materia di sicurezza generale dei prodotti, dalla direttiva del 2001, non hanno dunque interessato il settore alimentare, disciplinato, a partire dal 2002, dal regolamento 178. Come si vedrà successivamente, quest’ultimo reca in sé le stesse innovazioni che la direttiva 2001/95/CE apportava al sistema della sicurezza generale dei prodotti, sulla scorta dell’esperienza formatasi negli anni ’90: in questo periodo, le carenze della direttiva 92/59/CEE, dovute, in particolar modo, alla commistione dei ruoli di valutazione e gestione del rischio, manifestarono l’improcrastinabilità di un mutamento comportante la separazione dei compiti.

⁸² Si veda il capitolo III, pp. 52 ss.

⁸³ Cfr. il booklet presentato dalla Commissione europea in occasione del trentesimo anniversario del RASFF, *Attenti alla salute dei consumatori da ben trent’anni – RASFF- Sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi dell’Unione europea*, 2009, p. 11.

⁸⁴ D. BÁNÁTI – B. KLAUS, *30 Years of the Rapid Alert System for Food and Feed*, in *EFFL*, 2010, p. 11.

⁸⁵ L’utilizzo di tale strumento non eliminava l’alea legata alla presenza o meno, all’altro capo del telefono, di un soggetto pronto a ricevere la chiamata, e alla trasmissione che lo stesso avrebbe fatto della notifica, come evidenziato da A. VASSILIOU, nel proprio discorso di apertura alla Conferenza tenutasi, a Bruxelles, il 16 luglio 2009, in occasione del trentesimo anniversario del RASFF. Il testo della relazione è consultabile attraverso il portale del sistema di allarme rapido, alla pagina http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2Fpress-release_SPEECH-09-345_en.pdf&ei=tjsrUen3H8qn4ASKmYGgBA&usq=AFQjCNG4GJKirkyABfWN9yvlicO5EEJzbQ [25 febbraio 2013].

⁸⁶ Direttiva 92/59/CEE, del 29 giugno 1992, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, in GU L 228, del giorno 11 agosto 1992, pp. 24-32.

⁸⁷ Cfr. art. 1, par. 1, dir. 92/59/CEE.

⁸⁸ V. nota 80.

Tornando, ora, alla direttiva 92/59/CEE e, in particolare, al contenuto dei suoi considerando, si discerne chiaramente l'intento di trovare un equilibrio tra le esigenze connesse alla libera circolazione delle merci e quelle legate alla sicurezza dei consumatori⁸⁹. In questa cornice, è delineata altresì l'esigenza di assicurare, ai Paesi membri, il potere di “*organizzare in modo efficace ed immediato il ritiro dei prodotti pericolosi già immessi sul mercato*”⁹⁰, e, alla Commissione, la possibilità di essere informata di qualunque provvedimento di limitazione della circolazione o ritiro di prodotti, adottato dai primi. È interessante notare l'esclusione, relativa all'obbligo informativo, per quegli accorgimenti connessi ad incidenti a rilievo locale, o comunque limitato al territorio dello Stato membro interessato.

Se si prosegue nella lettura del testo della direttiva, appare ancora più chiara la sua costruzione lungo i tre “termini di raffronto” sopra rilevati: costruzione di una rete di informazioni, funzionamento di uno scambio rapido di comunicazioni nel caso di rischio alla salute umana, misure adottabili dagli Stati membri. Si evince, d'altra parte, che la struttura edificata, per lo scambio di informazioni, non rappresenta un novum sulla scena comunitaria, ma è semplicemente la prosecuzione e il completamento di una procedura già esistente, tra molteplici altre presenti sulla scena comunitaria. Anche la configurazione della “rete” cui essa darà vita sarà mutuata, nei suoi elementi caratteristici, da metodi previsti da altri atti comunitari, peraltro richiamati dalla medesima direttiva.

Il quattordicesimo *considerando*, ad esempio, rinvia alla procedure di notifica della direttiva 83/189/CEE del Consiglio, del 28 marzo 1983, che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e regolamentazioni tecniche⁹¹. Ancora, ed al medesimo fine, è richiamata la decisione 88/383/CEE della Commissione, del 24 febbraio 1988⁹², relativa al miglioramento dell'informazione in materia di sicurezza, igiene e sanità sul luogo di lavoro.

Per quanto concerne, poi, il sistema di allarme rapido, inteso come scambio repentino di informazioni in situazioni di urgenza inerenti alla sicurezza di un prodotto, riconoscendone la necessità al fine di un controllo efficace sulla sicurezza in generale, la direttiva 92/59 integra, richiamandola ed abrogandola, la decisione 89/45/CEE del Consiglio⁹³, del 21 dicembre 1988, che istituisce un sistema comunitario di scambio rapido di informazioni sui pericoli derivanti dall'impiego di prodotti di consumo. Al contempo, inserisce le nuove disposizioni nella cornice offerta dalle altre procedure

⁸⁹ Il secondo *considerando* della direttiva, nel riconoscere che alcuni Stati membri (ma non tutti) “*hanno adottato una legislazione orizzontale in materia di sicurezza dei prodotti*”, sottolinea altresì che tali normative possono costituire “*ostacoli agli scambi o essere all'origine di distorsioni della concorrenza nel mercato interno*”. Stante l'innegabile difficoltà ad adottare una legislazione comunitaria per ogni prodotto esistente o futuro (cfr. terzo *considerando*), il preambolo della direttiva prosegue affermando la necessità di una prescrizione generale di sicurezza a livello comunitario.

⁹⁰ Cfr. dodicesimo *considerando* della citata direttiva.

⁹¹ Direttiva 83/189/CEE del Consiglio, del 28 marzo 1983, che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, in GU L 109, del 26 aprile 1983, pp. 8-12.

⁹² Decisione 88/383/CEE della Commissione, del 24 febbraio 1988, relativa al miglioramento dell'informazione in materia di sicurezza, igiene e sanità sul luogo di lavoro, in GU L 183, del 14 luglio 1988, p. 34.

⁹³ Decisione 89/45/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, relativa ad un sistema comunitario di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso di prodotti di consumo, in GU L 17, del 21 gennaio 1989, pp. 51-52.

assimilabili, come quelle offerte dalle direttive 75/319/CEE⁹⁴ e 81/851/CEE⁹⁵ per i prodotti farmaceutici; dalla direttiva 82/894/CEE⁹⁶ per le malattie degli animali; dalla direttiva 89/662/CEE⁹⁷ per i prodotti di origine animale, senza tralasciare la procedura di scambio rapido di informazioni prevista all'interno dell'Euratom, con decisione 87/600/Euratom⁹⁸.

II.2 Le procedure di notifica ante direttiva 92/59/CEE

Venendo al primo degli atti richiamati dalla direttiva 92/59/CEE, le indicazioni in esso contenute sono volte ad imporre, in capo agli Stati membri, un obbligo di notifica di informazioni di carattere tecnico. La direttiva 83/189/CEE⁹⁹ si inserisce nel quadro degli obiettivi che la Commissione si era prefissata sin dagli anni Ottanta, indirizzato all'eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi, determinati dalle divergenze tra le normative nazionali. Pertanto, l'azione comunitaria era articolata sia nel senso di abbattere gli impedimenti già esistenti, sia nella direzione di impedire la costituzione di nuove barriere. Per raggiungere tale proponimento, l'atto citato costruiva una rete coordinata di organismi, comunicanti tra loro: a tale sistema, è ispirata anche la direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti¹⁰⁰.

È interessante osservare che, mentre nell'originario testo erano esclusi, dal novero delle merci interessate dallo scambio di informazioni, i prodotti agricoli, i prodotti destinati all'alimentazione umana ed animale e le specialità medicinali, l'applicazione fu in seguito estesa anche a tali categorie¹⁰¹.

⁹⁴ Seconda direttiva 75/319/CEE del Consiglio, del 20 maggio 1975, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alle specialità medicinali, in GU L 147, del 9 giugno 1975, pp. 13-22.

⁹⁵ Direttiva 81/851/CEE del Consiglio, del 28 settembre 1981, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative ai medicinali veterinari, in GU L 317, del 6 novembre 1981, pp. 1-15.

⁹⁶ Direttiva 82/894/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1982, concernente la notifica delle malattie degli animali nella Comunità, in GU L 378, del 31 dicembre 1982, pp. 58-62.

⁹⁷ Direttiva 89/662/CEE del Consiglio, dell'11 dicembre 1989, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, in GU L 395, del 30 dicembre 1989, pp. 13-22.

⁹⁸ Decisione 87/600/Euratom del Consiglio, del 14 dicembre 1987, concernente le modalità comunitarie di uno scambio rapido d'informazioni in caso di emergenza radioattiva, in GU L 371 del 30 dicembre 1987, pp. 76-78.

⁹⁹ Vedi nota 91.

¹⁰⁰ La direttiva 83/189/CEE, dopo modifiche intervenute in epoche successive, fu definitivamente abrogata dalla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998. Le innovazioni apportate da questa seconda direttiva non possono dirsi particolarmente significative ai fini della presente dissertazione. Ciò che si intende rilevare, infatti, è la sussistenza, ante direttiva 92/59/CEE, di un sistema che, coinvolgendo tutti gli Stati membri, creava una rete di scambio informativo efficiente, pur se non immediato, al quale anche l'atto sulla sicurezza generale dei prodotti è ispirato.

¹⁰¹ Nella versione originaria erano esclusi i prodotti cosmetici ai sensi della direttiva 76/768/CEE, le specialità medicinali, di cui alla direttiva 65/65/CEE, nonché i prodotti destinati all'alimentazione umana ed animale e i prodotti agricoli. Con la direttiva 88/182/CEE, pubblicata in GU L 81, del 23 marzo 1988, pp. 75-75, l'applicabilità fu estesa alle summenzionate categorie, eccezion fatta per la prima. Infine, la direttiva 94/10/CE, pubblicata in GU L 100, del 19 aprile 1994, pp. 30-36, apportava una seconda modifica, ampliando la portata delle disposizioni, ai metodi ed ai procedimenti di produzione relativi agli altri prodotti, aventi un'incidenza sulle caratteristiche di questi ultimi.

L'obiettivo della direttiva 83/189/CEE, evitare cioè che le disposizioni tecniche nazionali costituissero ostacolo alla libera circolazione delle merci, era raggiunto attraverso la comunicazione, alla Commissione e agli organismi di normalizzazione, dei cosiddetti programmi di normalizzazione. Con il termine, erano individuati i documenti contenenti l'indicazione delle materie per le quali si prevedevano le procedure di normalizzazione. Essi avrebbero dovuto puntualmente indicare se la norma fosse la trasposizione integrale o modificata di una norma internazionale o europea, o, se, invece, fosse una norma nazionale nuova o modificata. Nelle previsioni della direttiva, le informazioni provenienti dagli Stati membri avrebbero dovute essere tenute a disposizione degli altri Paesi, in guisa tale da consentire la comparabilità tra i programmi di normalizzazione.

Eguale, gli Stati membri erano tenuti a comunicare alla Commissione qualsiasi progetto di regola tecnica, salvo trattarsi della trasposizione integrale di una norma internazionale o europea. L'informazione era accompagnata da una succinta indicazione dei motivi che avevano indotto all'adozione della regola medesima.

Tanto nella prima, quanto nella seconda procedura, si evidenzia l'azione del comitato permanente, presieduto da un rappresentante della Commissione e costituito da rappresentanti designati dagli Stati membri, affiancati, se ritenuto opportuno, da esperti o consulenti.

La consultazione del medesimo comitato istituito dalla direttiva ora richiamata, è prevista anche dalla decisione 88/383/CEE, relativa al miglioramento dell'informazione in materia di sicurezza, igiene e sanità sul luogo di lavoro¹⁰². Questo è il secondo degli atti il cui sistema di notifica è fatto salvo dalla direttiva 92/59/CEE.

Si osserva la stretta correlazione tra le diverse procedure istituite: lo stesso secondo considerando della decisione 88/383/CEE evoca, infatti, i metodi di informazione stabiliti dalla direttiva 83/189/CEE. Non è singolare, dunque, che anche per quanto concerne il settore della sicurezza, igiene e sanità sul luogo di lavoro, si ravvisi lo stesso schema di interazione tra soggetti della "rete", già visto per la precedente procedura. Le disposizioni interne in materia, anche nell'embrionale fase di progetto, avrebbero dovuto, infatti, essere comunicate dagli Stati membri, senza ritardo, alla Commissione, prescindendo dai progetti di regolamenti tecnici rientranti nell'ambito applicativo della direttiva 83/189/CEE¹⁰³. Nuovamente, l'Istituzione comunitaria riveste il ruolo di collettore delle informazioni provenienti dagli Stati membri e di diffusore delle medesime, nei limiti di quanto essa "ritenga opportuno" ai fini dell'oggetto della decisione stessa. Da rilevare anche la possibilità, concessa sia alla Commissione che agli Stati membri, di formulare osservazioni destinate al Paese di adozione della normativa oggetto di comunicazione, il quale ne terrà conto "nella

¹⁰² L'articolo 4 della decisione 88/383/CEE dispone: "La Commissione informa periodicamente il comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro sulle attività che derivano dall'attuazione della presente decisione ad eccezione degli elementi considerati dagli Stati membri come riservati, e se del caso il comitato permanente costituito ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 83/189/CEE".

¹⁰³ L'articolo 1 della decisione 88/383/CEE indica: "Gli Stati membri comunicano senza indugio alla Commissione le disposizioni legislative regolamentari e amministrative in materia di sicurezza, igiene e sanità sul luogo di lavoro e qualsiasi progetto di disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in tale materia, fatta eccezione per i progetti di regolamenti tecnici di cui all'articolo 1, paragrafo 6 della direttiva 83/189/CEE. Gli Stati membri comunicano anche le altre disposizioni in tale materia alle quali fanno riferimento".

*misura possibile*¹⁰⁴. Al di là dell'estrema vaghezza dell'espressione, è interessante carpire il tentativo di costruire un dialogo, tra Stati e Istituzioni comunitarie, avente come tema le normative adottate o in fase di adozione nei primi. Tale struttura, che vede la Commissione giocare in una posizione *super partes*, non ha, quale conseguenza, l'esplicazione di alcun potere discrezionale o autoritativo dell'Istituzione comunitaria, né vi è adito per timori, in questo senso, da parte degli Stati membri. Conferma di ciò è la previsione dell'assistenza di un comitato di esperti, costituito da due tecnici per ogni Stato membro, nominati dalla Commissione, su proposta degli Stati medesimi¹⁰⁵. In altri termini, il Comitato costituisce una rappresentanza scientifica dei membri della rete informativa che assicura il corretto funzionamento del sistema disegnato dalla decisione. Parimenti, anche il Comitato permanente previsto dall'articolo 5 della direttiva 83/189/CEE è composto da *“rappresentanti designati dagli Stati membri che possono farsi assistere da esperti o consulenti”*¹⁰⁶. In entrambe gli organismi il presidente è un rappresentante della Commissione.

¹⁰⁴ Si confronti l'articolo 2 della decisione, secondo cui: *“1. La Commissione invia agli Stati membri qualsiasi progetto di disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che riceve a norma dell'articolo 1 e che riconosce opportuno dal punto di vista dell'oggetto della decisione.*

2. La Commissione e gli altri Stati membri possono inviare allo Stato membro il cui progetto è stato trasmesso ai sensi del paragrafo 1, osservazioni di cui lo stesso terrà conto nella misura del possibile. Le osservazioni degli Stati membri sono trasmesse per il tramite della Commissione”.

¹⁰⁵ L'articolo 3 della decisione indica quale debba essere la composizione del Comitato.

¹⁰⁶ Nella direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, in GU L 204, del 21 luglio 1998, pp. 37-48, la formazione del Comitato permanente risulta invariata. Tale direttiva, si rammenta, è l'attuale testo comunitario vigente che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione. Si nota, dunque, che l'originario ambito applicativo della direttiva 83/189/CEE giunge a comprendere, così restando *“a passo con i tempi”*, i servizi connessi all'ampia sfera delle comunicazioni. A tale proposito, particolarmente significativa appare l'analisi condotta dall'avvocato generale Yves Bot, nelle conclusioni presentate il 14 ottobre 2008, nella causa C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional (CA/LPFP), Baw International Ltd verso Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, in *Racc.*, 2009, p. I-7633. Egli, giungendo a configurare come regola tecnica sottoposta all'obbligo di notifica anche una normativa, come quella portoghese, che concedeva un diritto esclusivo di proporre giochi d'azzardo ad un unico ente, percorre ed enuclea i tratti salienti del sistema di informazione costituito nell'atto comunitario. *“53. La directive 98/34 prévoit donc un système en vertu duquel chaque État membre doit notifier à la Commission ses projets de règles techniques afin de permettre à celle-ci ainsi qu'aux autres États membres de lui faire connaître leur point de vue et de proposer une normalisation moins restrictive pour les échanges. Ce système donne également à la Commission le temps nécessaire afin de proposer, le cas échéant, un texte contraignant d'harmonisation.[...] 169. L'application du système de notification obligatoire prévu par la directive 98/34 à une telle réglementation ne signifie pas que celle-ci est contraire au droit communautaire. 170. Ainsi que nous l'avons vu, la directive 98/34 a seulement pour objet d'instaurer un système de contrôle préventif. Tout d'abord, en obligeant un État membre à notifier à la Commission tout projet de règle technique, le législateur communautaire invite cet État à procéder lui-même à un contrôle préalable plus approfondi de la conformité de cette réglementation avec le droit communautaire. La directive 98/34 a ainsi pour effet de mettre en évidence que, si la réglementation envisagée entrave la liberté de circulation des marchandises ou la libre prestation des services de la société de l'information, l'État membre doit être en mesure de pouvoir la justifier conformément aux conditions dégagées par la jurisprudence. 171. Le système de notification prévu par la directive 98/34 permet ensuite à la Commission et aux autres États membres de prendre connaissance du projet de réglementation et d'examiner s'il crée des entraves. Dans ce cas, les autres États membres peuvent proposer à l'auteur du projet d'y apporter des modifications. La Commission peut, quant à elle, proposer ou adopter des mesures communes réglant la matière faisant l'objet de la mesure envisagée. 172. Un tel système concilie donc le pouvoir souverain des États membres d'adopter des règles techniques dans les domaines où elles*

II.3 Le procedure di notifica nella direttiva 92/59/CEE

Il sistema di notifica previsto al titolo IV della direttiva 92/59/CEE non è dissimile da quelli sopra esaminati. L'articolo 5 della direttiva conferisce agli Stati membri il potere di adottare le disposizioni, qualunque sia la loro natura, atte ad imporre, ai produttori, il rispetto degli obblighi da essa scaturenti, al fine dell'immissione in commercio di prodotti sicuri. Per consentire ai Membri di adempiere efficacemente agli oneri loro assegnati, l'articolo 6 prevede la possibilità, per gli stessi, di adottare le misure ritenute più opportune, circoscrivendone i modelli di operatività. A tal proposito, la norma stila un elenco, di carattere meramente esemplificativo¹⁰⁷, al paragrafo 1, ricomprensivo, tra le altre, misure volte "a sottoporre l'immissione sul mercato di un prodotto a condizioni preventive in modo da renderlo sicuro e a richiedere l'apposizione sul prodotto di adeguate avvertenze sui rischi che esso può presentare"¹⁰⁸. Egualmente, la lettera h) attribuisce agli Stati membri la possibilità di stabilire mezzi intesi ad "organizzare in modo efficace e tempestivo il ritiro di un prodotto o di un lotto di prodotti pericolosi già immesso sul mercato e, ove necessario, la loro distruzione in condizioni opportune".

Limitatamente a queste tipologie di provvedimenti, l'articolo 7 stabilisce un obbligo di notifica a carico dello Stato membro che li abbia assunti, salvo che la comunicazione non sia altrimenti prevista da una diversa procedura specifica. Non così qualora le misure ineriscano ad un evento ad effetto locale, o, comunque, limitato al territorio del Paese interessato.

Prende avvio, così, la fase che contempla la Commissione come soggetto centrale. A lei è assegnato, infatti, il compito di consultare le parti interessate e di informare tutti gli Stati membri, qualora, a seguito di tale confronto, la misura appaia giustificata. Quando, ex adverso, il provvedimento non dovesse risultare fondato, la Commissione ne darà comunicazione allo Stato membro che ha assunto l'iniziativa. Come si dirà successivamente, questa rappresenta anche l'eventuale fase di avvio del sistema di allarme rapido, il cui corretto funzionamento, già si è anticipato, potrà dirsi raggiunto proprio grazie allo scambio repentino di informazioni tra Stati Membri e Commissione.

II.4 Lo scambio rapido di informazioni prima della direttiva 92/59/CEE

Dopo aver rilevato l'esistenza di numerosi sistemi di notifica, in considerazione dei diversi settori di azione della Comunità, ci si interroga sulla presenza, prima della direttiva 92/59/CEE e del successivo regolamento (CE) 178/2002, di una struttura organizzata che permettesse lo scambio rapido di informazioni, con specifico riferimento al campo alimentare. Appurato che solo con il ricordato regolamento si

ne sont pas harmonisées avec l'obligation qu'ils ont prise les uns envers les autres, dans le traité, de mettre en place un marché commun, c'est-à-dire un espace à l'intérieur duquel, notamment, les marchandises et les services circulent librement".

¹⁰⁷ Si veda, in proposito, quanto dedotto da F. MANIET, *La transposition de la directive 92/59 relative à la sécurité générale des produits dans les Etats membres de l'Union européenne*, in *Rev. Eur. Dr. Consom.*, 1997, pp. 176-193, in particolare p. 190.

¹⁰⁸ Art. 6, paragrafo 1, lettera d) della Direttiva 92/59/CEE.

giunge ad avere una disciplina “dedicata”, è interessante indagare quali fossero le procedure in uso precedentemente, quale fosse la loro operatività e in che aree si potessero applicare. La finalità di tale prospettiva di lavoro è comprendere su quale esperienza si sia fondata la necessità di costruire un sistema di allarme rapido, come quello dettato dal regolamento (CE) 178/2002, e per quali ragioni esso sia giunto ad avere la conformazione attuale. Ci si interroga, in particolare, su quale sia stata la ragione che ha reso indispensabile costruire una specifica organizzazione da attivarsi nelle situazioni di emergenza, per il settore alimentare: in cosa non funzionava pienamente la disciplina ripresa nella direttiva 92/59/CEE?

Per individuare una risposta a tale quesito, si partirà proprio da quest'ultimo atto comunitario, per risalire, a ritroso, alle origini del sistema di allarme rapido del regolamento (CE) 178/2002. Al quindicesimo considerando, la direttiva emblematicamente statuisce che “*il controllo efficace della sicurezza dei prodotti richiede che a livello nazionale e comunitario venga predisposto un sistema che consenta il rapido scambio di informazioni in situazioni di urgenza riguardanti la sicurezza di un prodotto*”.

A tale proposito, abrogando la decisione 89/45/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, già relativa ad un sistema di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso di prodotti di consumo, la direttiva richiama le medesime procedure ivi contenute e ne prevede l'adattamento ad opera della Commissione, con l'ausilio di un Comitato. D'altra parte, il testo della decisione di riferimento¹⁰⁹ prevedeva, all'articolo 8, l'applicabilità della stessa sino al 30 giugno 1990, fissando, esattamente per l'anno antecedente, il termine entro cui la Commissione avrebbe dovuto presentare una relazione sul funzionamento del sistema. Tale rapporto avrebbe dovuto avanzare proposte su cui il Consiglio, successivamente, si sarebbe dovuto esprimere, nel senso del mantenimento o della revisione del sistema.

A propria volta, la decisione 89/45/CEE segue e riempie il vuoto lasciato dalla decisione del Consiglio 84/133/CEE, del 02 marzo 1984¹¹⁰, che instaurava un sistema di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso di prodotti di consumo. Il paragrafo 2 dell'articolo 8 disponeva l'applicabilità della decisione per i quattro anni successivi alla data di notifica¹¹¹. Analogamente al provvedimento che la seguì, nella richiamata decisione era previsto il deposito, da parte della Commissione, di una relazione finale corredata di proposte, in base alle quali il Consiglio avrebbe potuto decidere in merito alla continuazione o alla revisione del sistema. È dunque in questo atto comunitario che trova origine il sistema di allerta ripreso, pressoché pedissequamente, prima dalla decisione 89/45/CEE¹¹², poi dalla direttiva 92/59/CEE.

¹⁰⁹ Decisione 89/45/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, relativa ad un sistema comunitario di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso di prodotti di consumo, in GU L 17, del 21 gennaio 1989, p. 51. Vedi sopra, p. 28.

¹¹⁰ Decisione 84/133/CEE del Consiglio, del 02 marzo 1984, che instaura un sistema comunitario di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso di prodotti di consumo, in GU L 70, del 13 marzo 1984, pp. 16-17.

¹¹¹ Oltre all'articolo richiamato, si veda il quinto *considerando* della decisione 84/133/CEE, dal quale si desume che la previsione per un periodo limitato di tempo dell'applicabilità della stessa è legata all'esigenza di *valutare le condizioni di funzionamento* del sistema.

¹¹² Per un breve commento sugli albori del sistema di allarme rapido nel settore alimentare, si veda P. S. GRAY, *1993 and European food law, an end or a new beginning?*, in *EFLR*, 1993, 1-2, pp. 1-16, in particolare p. 13.

La decisione 84/133/CEE individua i propri principi ispiratori nel programma preliminare della Comunità economica europea, per una politica di protezione e di informazione del consumatore, il quale stabilisce, inutile precisarlo, un obbligo di immissione sul mercato di prodotti tali da non presentare pericoli per la salute e la sicurezza del consumatore medesimo¹¹³. Al contempo, la necessità di garantire l'informazione degli utilizzatori, nell'evenienza che il prodotto de quo manifesti un pericolo per la sicurezza degli stessi, suggerisce l'adozione di misure idonee a provvedere al ritiro immediato del prodotto dal mercato, attraverso procedure "rapide e semplici"¹¹⁴. Tali procedimenti debbono essere tanto più organizzati, quanto più stringente si rivela l'urgenza delle comunicazioni, come, ad esempio, nel caso in cui il rischio presenti aspetti di estrema immediata gravità¹¹⁵. Il sistema instaurato dalla decisione 84/133/CEE pone come soggetti primi cui attribuire un obbligo informativo, gli Stati membri. L'articolo 1 assume, quale presupposto, l'adozione, da parte di uno dei Paesi della Comunità, di misure urgenti, volte ad impedire, limitare o sottoporre a particolari condizioni la commercializzazione o l'uso, di un prodotto, a causa di un pericolo grave ed immediato per la salute e la sicurezza dei consumatori¹¹⁶. Il momento

¹¹³ Già si è considerato il Programma preliminare per una politica di protezione ed informazione del consumatore sopra, a p. 12. Vien ora in rilievo il punto (i) dei principi inerenti alla protezione della salute e sicurezza del consumatore, il quale dispone che i beni e i servizi offerti al consumatore devono essere tali da non presentare alcun rischio per la salute o la sicurezza dello stesso, in normali condizioni d'uso. Nell'ipotesi contraria in cui siffatti rischi siano invece presenti, dovranno essere previste procedure rapide e semplici per il ritiro delle merci dal mercato. Si vede dunque, sin dal programma del 1975, l'intenzione di costruire un sistema di allarme rapido così come ripreso dalla proposta di decisione COM/79/75/def. (cfr. in particolare il primo considerando), presentata dalla Commissione al Consiglio l'11 dicembre 1979 e pubblicata in GU C 321, del 22 dicembre 1979, pp. 7-8.

Si noti, a tal riguardo, la vicinanza temporale di tale atto, con la raccomandazione del Consiglio OCSE sulla Sicurezza dei beni di consumo, del 18 dicembre 1979, C(79)202(Def.), la quale, al punto 1, lettera a), prevede: "*Member countries should by all appropriate means encourage manufactures to take into account systematically in the production of consumer goods the need to ensure that their products will be adequately safe in normal or intended use and, if they become aware of hazards subsequent to placing their products on the market, to notify the relevant authorities and, if necessary, the public*". Prosegue poi al punto 4, stabilendo la procedura di notifica: "*Member countries should make the necessary arrangements to ensure that new product safety regulations, product bans and the identification of hitherto unsuspected hazards of a substantial and severe nature are notified through the informal procedure operating within the Committee on Consumer Policy. In particular, early notification should be given of action decided upon to remove from national markets products which present substantial and severe hazards*". Infine, il quinto punto, inerente alle esportazioni di prodotti pericolosi dispone: "*a. Governments of Member countries should strive to ensure, by means in conformity with their National procedures, that those goods that are banned or withdrawn from sale within their territories because they are inherently so hazardous that they present a severe and direct danger to life, health or safety of any consumer of those goods, are not exported to other countries.*

b. If powers do not exist to prohibit the export of such dangerous goods, Governments of Member countries are urged to consider the desirability of seeking such powers".

¹¹⁴ Cfr. il primo *considerando* della decisione 84/133/CEE con quanto indicato nella prima parte della nota precedente.

¹¹⁵ Cfr. il secondo *considerando* della decisione.

¹¹⁶ Si rileva che già la proposta di decisione, pubblicata in GU C 321 del 22 dicembre 1979, pp. 7-8, esclude dall'ambito di applicazione della medesima l'uso professionale dei prodotti, in quanto non rispondente agli "obiettivi del programma preliminare per una politica di protezione e di informazione dei consumatori" (vedi ultimo considerando della proposta).

Al contrario, il parere del Parlamento, pubblicato in GU C 182, del 19 luglio 1982, p. 118, caldeggia, al punto 3, l'abbandono della distinzione tra prodotti destinati all'uso professionale ed altri rivolti ai

in cui scatta l'obbligo di notifica, si osserva, non è tuttavia quello dell'attuazione della misura, bensì la mera decisione della sua adozione: questo emerge dall'incipit della norma. In realtà, il dettato si rivela particolarmente elastico, nulla precisando sui criteri attraverso cui la valutazione di effettiva sussistenza del pericolo e la "quantificazione" della sua gravità debbano essere effettuate¹¹⁷. A questo proposito, dunque, si osserva un'ampia discrezionalità lasciata agli Stati membri¹¹⁸: ad essi, infatti, spetta la

consumatori, in considerazione del primario obiettivo di sicurezza, sotteso alla futura "decisione". Tale orientamento era stato assunto anche dal Comitato economico e sociale, nel proprio "*Parere in merito ad una proposta di decisione del Consiglio che instaura un sistema di rapido scambio delle informazioni sui pericoli connessi con l'uso dei prodotti di consumo*", pubblicato in GU C 182, del 21 luglio 1980, p. 13.

¹¹⁷ Particolarmente significativo è il primo degli emendamenti respinti nel corso del dibattito del Comitato economico e sociale sul parere in merito alla proposta di decisione. In esso si legge: "*l'eccessivo semplicismo della proposta fa temere che le modalità di applicazione di questo meccanismo siano totalmente improprie ad impedire ogni abuso (possibilità di distorsioni della concorrenza, di discriminazioni a danno dei prodotti importati, di divulgazione di informazioni errate che ledano il buon nome del produttore e che creino reazioni di panico ingiustificate tra i consumatori, ecc.)*".

¹¹⁸ Si confronti, a questo proposito, quanto argomentato dalla seconda sezione della Corte di Giustizia delle Comunità Europee nella sentenza del 04 luglio 1989, nelle cause riunite 326/86 e 66/88, *Benito Francesconi e altri contro Commissione delle Comunità europee*, in *Racc.*, 1989, p. 2087. La pronuncia è relativa alla ben nota vicenda della commercializzazione di vini adulterati al metanolo. I ricorrenti, lamentando l'insorgenza di danni a proprio detrimento (chi, in veste di commerciante, produttore, ristoratore, per il calo delle vendite, chi, congiunto delle persone decedute per aver ingerito il vino adulterato, per i cari persi) in particolare, attribuivano alla Commissione la realizzazione di un illecito aquiliano, per mala gestio della vicenda e controllo lacunoso del mercato del vino. Significativo è quanto indicato nei punti 11 e 12 della motivazione della ricordata sentenza: "*Sono del pari gli Stati membri che, in forza della decisione 84/133 del Consiglio del 02 marzo 1984, che instaura un sistema comunitario di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso dei prodotti di consumo, decidono di adottare provvedimenti urgenti per impedire la vendita di un prodotto a causa del pericolo grave ed immediato che esso costituirebbe per la salute e la sicurezza dei consumatori. Emerge da tenore di questa disciplina che le istituzioni comunitarie devono intervenire solo qualora sussistano elementi che dimostrino che gli organi nazionali non svolgono in modo soddisfacente il loro compito*". È chiaro, però, che se anche la valutazione iniziale sulla gravità o meno di un determinato pericolo è lasciata agli Stati membri, la deficienza delle attività da questi eventualmente poste in essere si manifesterà, ovviamente, quando qualche conseguenza, presumibilmente infausta, dovesse essere concretamente percepita, con la logica dimostrazione di inefficacia del sistema stesso.

L'evoluzione della stessa vicenda del vino al metanolo, d'altra parte, aveva reso palese l'inadeguatezza del modello organizzativo instaurato dalla decisione 84/183/CEE. Se, infatti, l'adulterazione della bevanda era scoperta nell'aprile del 1985, a seguito del rinvenimento, sul mercato tedesco, di partite di vino austriaco contenente dietilene glicolo, solo in una conferenza stampa del 27 agosto 1985 (si noti, quattro mesi più tardi), la Commissione, minimizzando la portata della questione, affermava l'esistenza di esigue tracce della sostanza, in vino italiano. Seguivano decessi, per ingestione di vino proveniente dal nostro Paese, segnalati il 02 marzo del 1986. Il 20 marzo la Commissione trasmetteva l'informazione, ricevuta il 19 marzo, agli altri Stati membri.

Inutile evidenziare che, nella vicenda del vino al metanolo, la procedura di scambio rapido di informazioni non si era rivelata affatto efficiente. I ricorrenti, nella citata causa, instaurata innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee, sostenevano, d'altra parte, una responsabilità della Commissione, la quale, sin dalla conferenza stampa del 27 agosto 1975, avrebbe dovuto adottare, a loro dire, iniziative per provvedere al ritiro dei vini incriminati dal mercato, informando i consumatori della vicenda e rafforzando il controllo delle autorità degli Stati membri, sul prodotto. Emblematico, a tal proposito, quanto considerato dalla Corte, nei punti 21 e 22 della sentenza esaminata. L'organo giurisdizionale precisa, infatti, che, in capo alla Commissione, non sussisteva alcuna competenza a disporre il ritiro dei vini dal mercato, essendo l'adozione di tale tipo di misure lasciata agli organi nazionali. Ulteriormente, nessuna responsabilità per omessa informazione dei consumatori poteva essere

ponderazione dell'incidenza che il ventilato rischio possa concretamente avere sulla salute e sulla sicurezza dei consumatori e l'adozione di conseguenti misure¹¹⁹. Superflua forse la precisazione che tale rischio deve determinarsi in condizioni di uso normale e prevedibile del prodotto¹²⁰.

Vi è poi un'altra incombenza da rilevare: la decisione 84/133/CEE dispone la previa consultazione del produttore, del distributore o dell'importatore del prodotto o del lotto. Un rapido sguardo al parere espresso dal Comitato economico e sociale porta in evidenza quanto l'organo comunitario suggerisce sul punto. Qualora, infatti, il produttore o l'importatore del bene ritenuto pericoloso (si noti che non è fatta menzione del distributore) che siano stati preliminarmente consultati abbiano ottemperato tempestivamente a quanto richiesto dalle autorità nazionali, *“il meccanismo comunitario non dovrebbe scattare, a condizione che il prodotto in parola non venga esportato altrove e che non vi sia motivo di temere altri pericoli”*¹²¹.

Il secondo soggetto cui il “regista comunitario” assegna un ruolo di spicco è, come già si accennava in precedenza, la Commissione, la quale dovrà essere repentinamente informata da parte dello Stato membro che ha adottato le ricordate misure. Sarà compito dell'Istituzione, successivamente, verificare che dette informazioni siano conformi a quanto stabilito dalla decisione, per poi trasmetterle alle competenti autorità degli altri Stati membri. L'esame di rispondenza attuato dalla Commissione, secondo quanto disposto dal secondo paragrafo della richiamata decisione, dovrà valutare che la comunicazione offerta dal Paese membro contenga le indicazioni utili ad identificare il prodotto o il lotto di prodotto, con espresso riferimento alla natura e alle caratteristiche dello stesso; sarà onere del notificante segnalare gli elementi che descrivono il pericolo e la relativa gravità oltre alle misure adottate per far fronte al rischio.

Vi sarà poi la fase di “ritorno”, caratterizzata dalla comunicazione alla Commissione, da parte di tutti gli altri Stati membri, delle misure eventualmente adottate, a seguito delle informazioni trasmesse dalla stessa Istituzione.

attribuita all'Istituzione, mancando un obbligo di attivazione in tale senso. Il potere di iniziativa, anche in questo caso, era lasciato agli Stati membri.

¹¹⁹ D'altra parte, già il parere espresso dal Parlamento europeo, sulla proposta di decisione della Commissione (v. nota 116, seconda parte), riconosceva che, stante il limitato ambito operativo delle Istituzioni comunitarie, nella trasmissione delle informazioni, il compito di adottare provvedimenti volti al ritiro dal mercato dei prodotti ritenuti pericolosi, o all'adozione di altre misure “*adeguate*”, sarebbe dovuto essere “*lasciato*” ai singoli governi. Il Comitato economico e sociale, nel proprio parere reso, ex art. 235 TCEE, su richiesta del Consiglio, precisava, d'altra parte, che la Commissione avrebbe comunque dovuto intervenire – nell'ambito delle proprie competenze-, qualora gli Stati membri fossero rimasti inerti, “*o nel caso di valutazioni divergenti circa la pericolosità di uno stesso prodotto*”, o quando i prodotti fossero sottoposti ad una specifica normativa comunitaria.

¹²⁰ È interessante, a questo proposito, osservare come il Comitato economico e sociale auspichi una progressiva elaborazione di “*criteri omogenei di valutazione del pericolo, cui faccia riscontro un'uniformità di indirizzi tra le autorità nazionali e quella comunitaria*” (cfr. paragrafo 1.5.1. seconda parte).

¹²¹ Punto 2.1.1 del parere del Comitato economico e sociale, ove risultano indicate due possibili misure adottabili. Nell'un caso, le informazioni avrebbero dovuto presentarsi a carattere riservato, salvo pericolo imminente per la vita e la salute dei consumatori. Tale ipotesi fondava la propria attuazione su di una stretta collaborazione tra i produttori (o importatori) e le autorità nazionali competenti. In caso di fallimento di siffatta procedura, si sarebbe invece fatto ricorso al coinvolgimento dei mass-media, previa decisione motivata dell'autorità comunitaria.

Entrano così sulla scena i terzi soggetti della procedura: le autorità nazionali designate all'uopo dai Paesi comunitari. A tal proposito, l'articolo 5 della decisione prevede l'indicazione, da parte degli Stati membri, alla Commissione, degli organismi interni designati alla trasmissione e alla ricezione delle informazioni. Di tali punti di contatto saranno messi a conoscenza anche tutti gli altri Membri, in modo da creare una rete di riferimenti, tale da consentire l'individuazione immediata del soggetto competente, nella procedura.

Ultimo soggetto operante nella procedura – ma non per questo meno importante – sarà il Comitato consultivo che, come già si è detto, costituisce lo specchio rappresentativo dei membri del sistema, essendo composto da due rappresentanti per ogni Paese della Comunità più un membro della Commissione, avente meramente ruolo di presidente¹²², privo del diritto di voto. Nonostante i caratteri prettamente tecnici che sovente possono manifestarsi allorché sia necessario fronteggiare un pericolo al livello comunitario, solo all'occorrenza è prevista, dalla decisione, la possibilità, per i rappresentanti degli Stati membri di farsi assistere da esperti (al massimo due). D'altra parte, è pur vero che la decisione in esame affida all'istituzione meri compiti di esecuzione e gestione della procedura, risultando la fase valutativa del rischio, come si è visto, riservata agli Stati membri¹²³.

L'articolo 6 detta, infine, una disposizione inerente alla riservatezza delle informazioni: ove richiesto dalle autorità nazionali, e comunque solo in casi motivati, i dati trasmessi saranno da considerarsi come confidenziali.

Ciò che manca, nella decisione 84/133/CEE, e che, data la rilevanza delle problematiche connesse, avrebbe forse dovuto essere previsto sin dalla sua adozione, è un'estensione di operatività tale da includere anche i Paesi terzi. Nel parere offerto dal Parlamento europeo sulla proposta di decisione, il tema era, d'altra parte, affrontato non solo auspicando che la protezione dai prodotti pericolosi fosse ampliata oltre la schiera

¹²² È da notare che in ambito alimentare la creazione di un Comitato permanente per i prodotti alimentari risale alla decisione 69/414/CEE del 13 novembre 1969, del Consiglio, pubblicata in GU L 291, del 19 novembre 1969, pp. 9-10. Tale atto già auspicava la stretta collaborazione tra Stati membri e Commissione nel settore alimentare. L'intervento del Comitato sarebbe tuttavia stato omesso in questioni di particolare "importanza", per le quali le proposte sarebbero state direttamente sottoposte al Consiglio, dalla Commissione. Si noti il parallelismo tra la procedura in esame e quella prevista dalla direttiva 92/59/CEE (vedi sotto, pp. 41). Con decisione 74/234/CEE della Commissione, fu invece istituito il Comitato scientifico dell'alimentazione umana, in GU L136 del 20 maggio 1974, pp. 1-2, diverso dal precedente sia per funzione che per composizione. Per capire le differenze esistenti tra i due comitati, sia sufficiente ricordare come il regolamento (CE) 178/2002 affidi al Comitato permanente per la catena alimentare e la salute animale i compiti prima attribuiti al Comitato permanente per i prodotti alimentari, mentre conferisce all'Autorità europea per la sicurezza alimentare i compiti di "consulenza scientifica", prima affidati al Comitato scientifico dell'alimentazione umana. Si rinvia, a riguardo, a L. COSTATO – S. BOLOGNINI, *Note introduttive, La sicurezza alimentare nell'Unione europea, Commentario al regolamento (CE) 178/2002*, a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC), in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, pp. 114-130, in particolare p. 124 e a E. CRISTIANI, *Commento all'articolo 62, ibidem*, pp. 480-482.

¹²³ La giurisprudenza era orientata in senso conforme, prevedendo che, in mancanza di una disciplina armonizzata orizzontale, fosse riservato agli Stati membri stabilire a quale livello assicurare "la tutela della salute e della vita delle persone, sempre tenendo conto delle esigenze della libera circolazione delle merci, all'interno della Comunità". Si veda a riguardo il punto 16 della pronuncia della Corte di Giustizia, 14 luglio 1983, in causa C-174/82, *Sandoz BV*, *Racc.* 1983, p. 2445 e la sentenza da questa richiamata, 17 dicembre 1981, in causa 272/80, *Frans-Nederlandse Maatschappij Voor Biologische Producten*, in *Racc.*, 1980, p. 3277.

dei consumatori, ma, ulteriormente, considerando come necessaria la accessibilità, anche ai Paesi terzi interessati, alle informazioni reperite dalla Commissione nell'esplicazione delle sue funzioni¹²⁴. Altro aspetto assente nella decisione in esame è la definizione della locuzione "rischio grave ed immediato", circostanza che ha conferito alla prima rete di allarme un carattere di assoluta flessibilità¹²⁵ e, per converso, di incertezza giuridica.

Il sistema evidentemente deve aver risposto, in un primo periodo applicativo, alle esigenze manifestatesi nei diversi settori (l'ambito di applicazione, si ricorda, si dimostrava indubbiamente vasto)¹²⁶, stante il recepimento integrale all'interno della decisione 89/45/CEE, sulla quale, di conseguenza, non ci si soffermerà.

II.5 Situazioni di urgenza e interventi a livello comunitario nella direttiva 92/59/CEE

Come si è detto, la direttiva 92/59/CEE del Consiglio del 29 giugno 1992 ha ad oggetto la sicurezza generale dei prodotti – e, in quanto non esclusi, anche dei prodotti alimentari - nei suoi molteplici aspetti: dalla previsione di un obbligo diffuso di immettere sul mercato prodotti sicuri, alla specificazione dei doveri e dei poteri posti in capo agli Stati Membri per il rispetto delle disposizioni della direttiva medesima, alla descrizione di una procedura di notifica e scambio delle informazioni, alla messa a punto di un sistema da attivarsi in caso di urgenza, nell'evenienza di rischi gravi ed immediati per la salute umana.

Quel che rileva ai fini della presente ricerca, tuttavia, è circoscrivibile a quest'ultimo aspetto affrontato dall'atto comunitario, ossia la trasposizione integrale del sistema di allarme rapido già istituito con la decisione 84/133/CEE, poi ripreso dalla decisione 89/45/CEE del Consiglio (abrogata dalla stessa direttiva 92/59/CEE).

Il titolo V dell'atto comunitario in esame, dedica cinque articoli alla trattazione della procedura da attivarsi nel caso di "rischio grave ed immediato" per la salute e la sicurezza dei consumatori.

È da premettere, a riguardo, che, tra il testo originario della proposta di direttiva¹²⁷ e la versione definitiva entrata in vigore¹²⁸, sono ravvisabili differenze che, pur sembrando forse insignificanti, in realtà si sono rivelate essenziali nella concreta applicazione di quanto imposto dalla direttiva medesima.

¹²⁴ Si veda il punto 8 del parere del Parlamento europeo sulla proposta della Commissione delle Comunità europee al Consiglio, concernente una decisione che instaura un sistema comunitario di rapido scambio delle informazioni, sui pericoli connessi con l'uso dei prodotti di consumo, in GU C 182, del 19 luglio 1982, p. 118. Anche il Comitato economico e sociale si era espresso nello stesso senso, al paragrafo 1.5.3 del parere pubblicato in GU C 182, del 21 luglio 1980, p. 13.

¹²⁵ D. BÁNÁTI – B. KLAUS, *30 Years of the Rapid Alert System for Food and Feed*, in *EFFL*, 2010, 1, pp. 10-21, in particolare p. 12.

¹²⁶ L'articolo 2 della decisione esclude dall'applicazione del sistema di scambio rapido di informazioni solo i prodotti destinati ad uso professionale e quelli già costituenti oggetto di procedure di notifica equivalenti.

¹²⁷ GU C 193, del 31 luglio 1989, pp. 1-7.

¹²⁸ GU L 228, del giorno 11 agosto 1992, pp. 24-32.

Un rapido sguardo alla proposta del 1989 consente di comprendere come la prescrizione generale di sicurezza per tutti i prodotti immessi sul mercato, a livello comunitario, avesse quale obiettivo dichiarato assicurare che questi non presentassero “alcun rischio inaccettabile e che gli utilizzatori potenziali” venissero “avvertiti contro qualsiasi rischio residuo”¹²⁹. Il parere del Comitato economico e sociale¹³⁰ spostava l’asse sulla pericolosità del prodotto, configurando dunque quest’ultima quale parametro attraverso cui ponderare i diversi elementi della proposta. Nelle considerazioni all’articolo 2, lettera b), in particolare, invitava la Commissione a ridefinire cosa si intendesse per “prodotto sicuro” e a individuare una formulazione alternativa per l’espressione “rischio inaccettabile”. Vi è di più: l’immissione sul mercato di prodotti pericolosi – e tale valutazione appare condotta per la prima volta nell’esaminando parere – era vista quale potenziale forma di concorrenza sleale “in quanto il fornitore di prodotti non sicuri [usufruiva] di un vantaggio sleale rispetto a un concorrente che accetta[va] i costi collegati con una produzione che rispett[asse] i criteri di sicurezza”¹³¹.

Tornando ora al sistema di allarme rapido, il Comitato qualificava come essenziale la creazione di un “metodo efficace, pratico e immediatamente utilizzabile per affrontare situazioni d’emergenza nel caso in cui determinati prodotti provochino gravi rischi”, evidenziando come le direttive sulla “nuova strategia” in materia di armonizzazione tecnica e della norme, oltre a non prevedere un controllo permanente del mercato da parte degli Stati membri e dei fornitori di prodotti, non fossero adeguatamente dettagliate in relazione alle procedure nazionali di emergenza, né disponessero gli strumenti di coordinazione per le stesse. Così, riguardo all’originario testo sottoposto al suo parere, l’organo comunitario suggeriva una serie di modifiche, non tutte infine “recepite” nella versione definitiva.

I cinque articoli della direttiva 92/59/CEE che trattano delle procedure da attivarsi in situazioni di emergenza rappresentano l’estrema sintesi di un più ampio e dispersivo iter, inizialmente previsto dalla proposta.

Escludendo i prodotti la cui circolazione era già regolata da specifiche disposizioni comunitarie, l’articolo 8 del testo sottoposto al parere del Comitato economico e sociale prevedeva, a carico degli Stati membri che avessero adottato o avessero intenzione di adottare provvedimenti restrittivi all’immissione sul mercato di un prodotto, o che avessero disposto il ritiro della merce dal mercato medesimo, un obbligo di comunicazione repentina (senza indugio), alla Commissione, dei provvedimenti assunti, indicando le ragioni fondanti tali decisione. L’obbligo non sussisteva qualora tali accorgimenti avessero effetti meramente locali. Nel caso in cui, invece, lo Stato membro avesse avuto a disposizione informazioni circa “l’esistenza certa o probabile di un rischio grave ed immediato” i cui effetti fossero estesi oltre l’ambito locale, esso avrebbe dovuto informare immediatamente la Commissione, precisando i provvedimenti adottati o che intendeva adottare. Quest’ultima avrebbe poi diramato le informazioni ricevute, agli altri Stati membri.

La proposta di direttiva sulla quale il Comitato economico e sociale espresse il proprio parere poneva a carico di ogni Stato membro l’adozione di tutti i provvedimenti

¹²⁹ Si veda il terzo considerando della Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla sicurezza generale dei prodotti.

¹³⁰ In GU C 75, del 26 marzo 1990, pp. 1-10.

¹³¹ Si veda il punto 4 del parere del Comitato economico e sociale.

necessari perché le informazioni “*sull’esistenza, reale o probabile, di un rischio inaccettabile insito in un prodotto*”, già commercializzato o di possibile commercializzazione, costituissero oggetto di uno scambio rapido di informazioni tra le proprie autorità competenti, con raccolta e valutazione dei dati relativi.

L’articolo 10 della proposta precisava poi l’operatività delle Autorità nazionali competenti. Qualora, infatti, esse avessero avuto il sospetto che un prodotto avesse presentato un “*rischio inaccettabile di natura grave ed immediata*”, avrebbero emesso una decisione drasticamente limitativa dell’immissione in commercio del determinato bene¹³², con eventuali prescrizioni in tema di etichettatura o altre indicazioni, considerate quali condizioni per la ripresa della fornitura del prodotto. Avverso questi provvedimenti, chiunque avesse avuto interesse avrebbe potuto proporre ricorso. Diversamente, quando la presenza di tale rischio avesse oltrepassato la soglia del sospetto, ecco che l’autorità competente dello Stato membro avrebbe dovuto assumere i provvedimenti opportuni per il ritiro del prodotto dal mercato o per proibire o restringere l’immissione in circolazione dello stesso¹³³.

Ottenute le informazioni dagli Stati membri sull’esistenza del rischio, avente, come si è detto, i caratteri della gravità ed immediatezza, incidente, anche potenzialmente, sulla sicurezza o sulla salute delle persone in più di uno Stato membro, non affrontabile attraverso altre procedure dedicate ed efficacemente fronteggiabile solo attraverso un’azione congiunta, la Commissione avrebbe avviato una procedura di inchiesta, rivolta a tutti gli Stati membri. Il coinvolgimento di più forze avrebbe così determinato uno studio completo e “a più voci” del problema, delle cause e delle misure adottabili: dal confronto sarebbe emersa la strategia da opporre al rischio. Quando invece l’urgenza della situazione non fosse stata compatibile con tale procedura che, inutile evidenziarlo, avrebbe comportato tempi particolarmente dilatati, la Commissione avrebbe proceduto secondo quanto indicato dall’articolo 14 della proposta. Previo parere del Comitato per i casi d’urgenza, la Commissione avrebbe adottato i provvedimenti ritenuti idonei. Se questi fossero stati divergenti dal parere del Comitato, tuttavia, sarebbe stata richiesta una decisione del Consiglio. Le misure necessarie a dare attuazione ai provvedimenti così ottenuti sarebbero state assunte dagli Stati membri, con possibilità per le parti interessate di esprimere la propria posizione.

È interessante, a questo punto, prestare attenzione al parere espresso dal Comitato economico e sociale sulle procedure sopra richiamate. In primo luogo, in relazione all’articolo 8, l’organo comunitario osservava l’inadeguatezza di un sistema che non si attivava qualora il rischio si fosse presentato a livello locale: ciò in considerazione del fatto che non si sarebbe potuta avere, ex ante, la certezza che i problemi di sicurezza sarebbero stati effettivamente circoscritti in una determinata area, fosse essa regionale o nazionale. Aggiungeva, d’altra parte, il Comitato un obbligo assolutamente rilevante: gli Stati Membri avrebbero dovuto informare immediatamente i cittadini della sussistenza del rischio grave ed immediato per la loro salute e sicurezza, tanto nell’ipotesi prevista dall’articolo 9 (scambio di informazioni), quanto in quella dell’articolo 10 (adozione delle misure).

¹³² Per un periodo non superiore ai tre mesi a decorrere dalla data della decisione, sarebbero stati vietati ai destinatari la fornitura, l’offerta di fornitura, l’accordo di fornitura o l’esposizione del prodotto.

¹³³ Si nota, in questo passaggio, un’interessante anticipazione del principio di precauzione, che troverà specifico riconoscimento all’articolo 7 del regolamento (CE) 178/2002. V. infra, p. 156.

Altro punto significativo del parere concerne gli strumenti di difesa offerti ai distributori dei prodotti sottoposti ai provvedimenti limitativi della circolazione. Pur essendo questi ultimi limitati a periodi non superiori ai tre mesi, oggetto degli stessi sarebbero potuti essere anche prodotti deperibili in un lasso inferiore di tempo o aventi una commercializzazione stagionale (con la conseguenza che eventuali misure avrebbero potuto comportare la totale mancata vendita del bene). Nell'ipotesi in cui il "rischio inaccettabile" lamentato si fosse in realtà rivelato assente, suggeriva il Comitato di prevedere "un diritto legale alle restituzioni delle merci vietate e al rimborso". Egualmente, era riconosciuta espressamente la necessità di garantire il risarcimento ai soggetti colpiti, per i tempi necessari alla soppressione dei provvedimenti adottati dalle autorità nazionali competenti e per i costi affrontati¹³⁴.

Anche sull'eccessiva macchinosità della procedura pensata in caso di emergenza, si espresse il Comitato, rilevando, in primo luogo, la necessità di uno snellimento della stessa. In secondo luogo, - e questa è indubbiamente una considerazione che vale la pena di affrontare, attese le vicende che negli anni '90 videro vacillare la fiducia su tale sistema - il Comitato evidenziava come il ruolo della Commissione sarebbe dovuto essere solamente suppletivo rispetto a quello delle autorità competenti degli Stati membri. L'organo comunitario, il quale avrebbe dovuto assumere una funzione di coordinamento delle attività decentralizzate, sarebbe dovuto intervenire solo laddove l'azione dello Stato membro si fosse rivelata inadeguata al problema.

Vi è poi l'osservazione inerente al funzionamento del "Comitato sull'emergenza in merito alla sicurezza dei prodotti", al quale, ad avviso del Comitato economico e sociale, avrebbero dovuto essere conferiti poteri più ampi e la sua composizione avrebbe dovuto rispecchiare maggiormente gli interessi in gioco. Infine, la procedura cui lo stesso sarebbe stato vincolato non avrebbe dovuto presentare limiti così stringenti, implicando, la situazione di emergenza, decisioni e provvedimenti repentini, non ostacolabili da meri fenomeni burocratici.

Nonostante quanto suggerito dal Comitato economico e sociale, la proposta di direttiva modificata¹³⁵ e la versione finale adottata presentavano essenzialmente tutte le caratteristiche sulle quali il primo aveva, motivatamente, espresso dubbi. Fa eccezione la variazione della qualificazione del rischio, il quale, se grave ed immediato (scompare l'attributo di inaccettabilità), avrebbe giustificato i provvedimenti degli Stati membri.

¹³⁴ Come si dirà in seguito, siffatta previsione è espressione della presa di coscienza di un problema economicamente pressante, che si sarebbe rivelato tanto più sentito nelle ipotesi in cui il prodotto fosse estremamente deteriorabile (frutta, formaggio fresco...), il periodo di limitazione commerciale particolarmente protratto e la sensibilità pubblica influenzata in negativo, verso l'acquisto del bene. La proposta di direttiva, d'altra parte, prevedeva che fossero gli Stati membri a preoccuparsi di garantire adeguati strumenti di impugnazione dei provvedimenti restrittivi della libertà di circolazione delle merci adottati e mezzi di risarcimento, per le ipotesi in cui tali provvedimenti fossero stati assunti difformemente da quanto previsto dalla procedura. Superfluo forse evidenziare l'inadeguatezza di tale disposizione. Come di vedrà, il Giudice comunitario (e, presumibilmente, a livello nazionale non si sarebbe ottenuto un risultato diverso) ha sempre negato, al venditore o produttore del bene sottoposto a limiti di circolazione, il risarcimento, essendo tale diritto connesso inscindibilmente al presupposto dell'illegittimità del provvedimento assunto, illegittimità che non si sarebbe potuta ritenere verificata, nel momento in cui le decisioni fossero frutto di un dovere imposto dalla medesima normativa comunitaria. Si veda quanto argomentato, a tal proposito, più sotto, pp. 209 ss.

¹³⁵ Proposta modificata di direttiva del Consiglio relativa alla sicurezza generale dei prodotti, in GU C 156 del 27 giugno 1990, pp. 8-14.

Si evidenzia un forte limite conservato nella versione finale della direttiva 92/59/CEE e relativo alla mancata estensione dell'obbligo di informazione d'urgenza della Commissione, nell'ipotesi in cui gli effetti del rischio fossero confinati all'interno del territorio di uno Stato membro¹³⁶. Il terzo comma dell'articolo si rivela ancora più sorprendente, attribuendo la facoltà - e non l'obbligo - di comunicazione alla Commissione, per lo Stato membro che avesse disposto di informazioni in merito all'esistenza di un rischio grave ed immediato, anche prima di aver deciso l'adozione di un provvedimento. Per una piena efficacia del sistema disposto dalla direttiva, sarebbe stato consigliabile porre un obbligo di informazione, nell'immediatezza della presa di coscienza dell'esistenza del rischio, come sopra qualificato. Solo così, infatti, l'eventuale diffusione del prodotto "incriminato" e, con essa, la moltiplicazione del rischio sarebbero potute essere arginate.

Ad ogni modo, se tra gli obiettivi della direttiva vi era la creazione di un sistema di scambio rapido delle informazioni e di un processo organizzato che consentisse, in situazioni di urgenza, il ritiro dal mercato del prodotto che presentava un rischio grave ed immediato per la salute e la sicurezza dei consumatori, appare pregevole la scelta di allegare, alla direttiva medesima, le procedure particolareggiate concernenti tale sistema. Ci si potrebbe interrogare, tuttavia, su quale sia stata la ratio che abbia condotto il legislatore comunitario all'adozione di una direttiva, anziché di un regolamento. Lasciare anche solo alcuni aspetti inerenti alla materia della sicurezza dei prodotti, alla discrezionalità degli Stati membri, non sembra essere una soluzione compatibile con la necessità di costruire un'unica rete informativa. Probabilmente una disciplina *super partes*, che avesse regolato dettagliatamente la procedura in tutti gli Stati membri sarebbe stata auspicabile. È pur vero, d'altra parte, che, una indifferenziata regolamentazione non avrebbe potuto tener conto della diversità delle realtà delle singole nazioni.

E' interessante notare il diverso compito attribuito alla Commissione nella proposta di direttiva, da un lato, e nell'atto finale adottato, dall'altro. Mentre nella prima, all'articolo 11, compare il potere, in capo all'organo comunitario, di adottare direttamente i provvedimenti di efficacia temporanea, l'articolo 9 della direttiva 92/59, consente alla Commissione di prendere una decisione la quale imponga agli Stati membri l'obbligo di assumere i provvedimenti temporanei previsti dall'articolo 6 della medesima direttiva¹³⁷. Si percepisce così uno slittamento dei poteri, presumibilmente

¹³⁶ Si veda l'articolo 8, paragrafo 1, secondo comma della direttiva.

¹³⁷ La formulazione della norma ha suscitato una renitenza degli Stati membri nei confronti della stessa disposizione. Si cita, a mero titolo esemplificativo, la sentenza della Corte di Giustizia, del 9 agosto 1994, in causa C-359/92, *Repubblica federale di Germania contro Consiglio dell'Unione Europea*, in *Racc.*, 1994, I-3681. In particolare, lo Stato ricorrente chiedeva l'annullamento dell'articolo 9 della direttiva medesima, incentrando le proprie argomentazioni, peraltro poco convincenti, su due punti essenziali. Da un lato, la Germania sosteneva che l'articolo 9 fosse privo di base giuridica; dall'altro, asseriva che la medesima norma violasse il principio di proporzionalità. La Corte giungeva a rigettare il ricorso attraverso una puntuale analisi della ratio della direttiva medesima e delle sue procedure, ritenute, dal Giudice comunitario, scevre da ogni peso di eccessiva discrezionalità. Ricordava la Corte, infatti, come la Commissione fosse assistita, nel proprio compito, dal Comitato d'urgenza, il quale avrebbe dovuto esprimere il proprio parere conforme. A maggior garanzia, qualora la decisione dell'Istituzione comunitaria si fosse discostata da quest'ultimo, sarebbe dovuto intervenire il Consiglio.

D'altra parte, si rileva che, al di là del Comitato d'urgenza, la Commissione era assistita, anche per quanto concerneva l'esame scientifico di questioni relative ai prodotti alimentari, dal Comitato scientifico

volto ad evitare un'ingerenza diretta dell'Istituzione comunitaria. Nella prima impostazione, infatti, è dato intendere che i provvedimenti della Commissione avrebbero dovuto risultare immediatamente vincolanti, per gli Stati membri¹³⁸. Inutile evidenziare, oltre al dato sopra accennato, relativo alla difficoltà di adattare uno stesso provvedimento, alle diverse realtà nazionali, la ritrosia che una simile previsione avrebbe potuto far sorgere nei Governi degli Stati europei.

La possibilità, per la Commissione, di adottare la ricordata decisione, previa consultazione degli Stati membri e su domanda di almeno uno di essi, era subordinata, secondo quanto disposto dall'articolo 9 della direttiva, alla coesistenza di cinque circostanze: 1. la presenza di un rischio grave ed immediato, per la salute e la sicurezza dei consumatori; 2. l'adozione, da parte di uno o più Stati membri, di misure limitative dell'immissione, sul mercato, del prodotto o volte al suo ritiro; 3. la sussistenza di una divergenza tra Stati membri nell'adozione dei provvedimenti relativi al rischio; 4. l'impossibilità di trattare il rischio medesimo nell'ambito di procedure specifiche per il prodotto o la categoria di prodotti; 5. la possibilità di eliminare efficacemente il rischio solo attraverso adeguati provvedimenti adottati a livello comunitario.

Per quanto concerne la procedura da seguire, l'articolo 11 della direttiva 92/59 modifica parzialmente quanto inizialmente previsto nella proposta, introducendo una sorta di "silenzio assenso" del Consiglio, nel caso di difformità delle misure adottate dalla Commissione, rispetto al parere del Comitato d'urgenza (quest'ultimo composto, a norma dell'articolo 10, da rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione, privo del diritto di voto)¹³⁹. Focalizzando ora l'attenzione sull'iter decisionale disciplinato dall'articolo 11, il progetto delle misure da adottare sarebbe stato sottoposto, al comitato, dal rappresentante della Commissione, il quale, in relazione all'urgenza della questione da trattare, avrebbe potuto indicare un termine massimo per la deliberazione, comunque inferiore ad un mese¹⁴⁰. Il parere sarebbe stato espresso a maggioranza qualificata, con la ponderazione dei voti effettuata a norma dell'articolo 205 TCE (ex art. 148, paragrafo 2 TCEE). La Commissione avrebbe adottato le misure, nell'ipotesi di conformità delle stesse al parere del Comitato. In caso contrario, come anche in assenza di parere, l'Istituzione avrebbe dovuto

dell'alimentazione umana. Si vedano, a tal proposito, la direttiva 93/5/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1993, in GU L 52, del 04 marzo 1992, p. 18-21, e, sopra, la nota 122.

¹³⁸ Emerge un parallelismo con l'articolo 53 del regolamento (CE) 178/2002. Per un confronto tra le previsioni della direttiva 92/59/CEE e la norma appena richiamata, si rinvia a F. ALBISINNI, *Commento all'articolo 53, in Commentario IDAIC al Regolamento (CE) 178/2002*, in *Le Nuove Leggi civ. comm.*, 2003, pp. 439-443, in particolare p. 441. Si veda, oltre, nota 302.

¹³⁹ È significativa l'interazione prevista tra il Comitato d'urgenza, istituito per assistere la Commissione nelle problematiche inerenti alla sicurezza dei prodotti e gli altri comitati, costituiti da altri atti comunitari, in settori specifici, per coadiuvare l'Istituzione comunitaria negli aspetti concernenti la salute e la sicurezza dei consumatori. Il secondo paragrafo dell'articolo 10, disponendo la collaborazione suddetta, faceva salve le ipotesi in cui, in relazione alla natura della questione di sicurezza posta dal prodotto e all'urgenza della stessa, il rischio non potesse essere trattato nell'ambito delle procedure specifiche previste per determinate categorie di prodotti. La ratio della disposizione è di immediata comprensione: l'esigenza di celerità legata alle procedure di gestione di rischi connotati da indispensabile speditezza non avrebbe dovuto incontrare rallentamenti nel tempo necessario allo scambio di informazioni tra comitati. Allo stesso modo, la durata dei processi di raffronto dei pareri dei diversi gruppi si sarebbe potuta tradurre in un pericoloso aggravio delle tempistiche, a detrimento della tutela della sicurezza dei consumatori.

¹⁴⁰ Ancora una volta emerge, attraverso le previsioni dell'atto comunitario, la volontà di evitare che inerzie nelle procedure decisionali potessero risolversi in un'inefficacia del sistema.

sottoporre una proposta sulle misure da adottare, al Consiglio¹⁴¹, il quale si sarebbe pronunciato a maggioranza qualificata. L'articolo non fa riferimento alla omessa pronuncia dell'Istituzione comunitaria, ma alla mancata deliberazione entro 15 giorni: in tale ipotesi, e qui risiede la differenza rispetto alla proposta di direttiva, la Commissione avrebbe potuto adottare le misure, fatta salva l'ipotesi di pronuncia contraria a maggioranza semplice (senza dunque raggiungere il quorum della maggioranza qualificata). Rispetto alla proposta, era diminuito anche il termine di validità dei provvedimenti assunti, termine che da sei mesi si riduceva a tre, prorogabile attraverso la medesima procedura; infine, era aggiunta la previsione di un periodo massimo di un mese entro cui la autorità competenti degli Stati membri, preposte all'applicazione delle misure adottate, avrebbero potuto invitare la parti interessate ad esprimere il proprio parere. È singolare come la disposizione assegnasse un limite temporale non tanto a queste ultime, affinché esse presentassero le proprie osservazioni, quanto piuttosto direttamente agli Stati membri¹⁴². Tale precisazione fu presumibilmente aggiunta per evitare l'eccessiva dilatazione della discrezionalità delle autorità nazionali, a favore dei soggetti coinvolti direttamente dai provvedimenti d'urgenza. Per scongiurare inutili ritardi, in assenza di un termine perentoriamente indicato, le autorità nazionali avrebbero infatti potuto posticipare il momento in cui le parti interessate avessero espresso il proprio parere, rendendo così sterile ogni successivo intervento. Per limitare, dunque, gli effetti di tale prevedibile condotta (che avrebbe frustrato il diritto esteso alle parti interessate di esprimere la propria posizione), appare inserito il termine di un mese. Si è considerata, come presupposta, la perentorietà del periodo temporale massimo indicato: in realtà, scorrendo il testo della direttiva, non vi sono elementi che offrano sostegno a tale assunto. Non è riscontrabile, tra l'altro, alcuna disposizione che preveda quale siano le conseguenze del mancato rispetto di tale termine, a significativa evidenza che lo stesso non era da considerarsi perentorio.

Deve essere segnalata la modifica introdotta, alla direttiva in esame, dal regolamento (CE) 1882/2003¹⁴³, il quale, nell'intento di coordinare le procedure già previste negli atti comunitari, con le nuove disposizioni della decisione 1999/468/CE¹⁴⁴, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione. Pur successiva all'entrata in vigore del regolamento (CE) 178/2002, la modifica in esame merita comunque una menzione, in ragione della rilevanza che i provvedimenti adottati con la procedura di regolamentazione rivestono sulla scena comunitaria. L'allegato III del regolamento (CE) 1882/2003 comporta, in particolare,

¹⁴¹ Anche nell'evenienza descritta, l'articolo 11 evidenziava l'esigenza di celerità della procedura, stabilendo che la Commissione sottoponesse al Consiglio la propria proposta "senza indugio".

¹⁴² Il termine massimo avrebbe avuto maggior significato se esteso anche alla formulazione del parere delle parti interessate.

¹⁴³ Regolamento (CE) 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 settembre 2003, recante adeguamento alla decisione 1999/468/CE del Consiglio delle disposizioni relative ai Comitati che assistono la Commissione nell'esercizio delle sue competenze di esecuzione previste negli atti soggetti alla procedura prevista dall'articolo 251 del trattato CE, in GU L 284, del 31 ottobre 2003, pp. 1-53.

¹⁴⁴ Decisione 1999/468/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio di esecuzione conferite alla Commissione, in GU L 184, del 17 luglio 1999, p. 23-26, oggi abrogata dal regolamento (UE) 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, in GU L 55, del 28 febbraio 2011, pp. 13-18.

un'integrale sostituzione dell'articolo 11¹⁴⁵ della direttiva, con un rinvio agli articoli 5 e 7 della decisione 1999/484/CE. La procedura introdotta da quest'ultimo atto comunitario, rispetto al precedente iter, inseriva, accanto all'intervento del Consiglio, in caso di difformità rispetto al parere del Comitato, la necessità di informare il Parlamento europeo, al quale sarebbe spettato un vaglio sul rispetto, da parte della Commissione, delle competenze di esecuzione attribuitele dall'atto di base. In caso di superamento delle medesime, il Parlamento avrebbe informato il Consiglio. Quest'ultimo avrebbe potuto procedere all'assunzione di una deliberazione sulla proposta, a maggioranza qualificata, e tenendo conto della posizione del Parlamento, nel termine massimo di tre mesi. Diversamente, avrebbe potuto esprimere la propria opposizione alla proposta, sempre a maggioranza qualificata, con conseguente riesame da parte della Commissione. Quest'ultima, nella diversa eventualità di mancata espressione di un parere, nel termine previsto, da parte del Consiglio, avrebbe potuto adottare l'atto di esecuzione proposto.

Anche la direttiva 92/59/CEE, come gli atti suoi precursori, dedica un articolo alla necessità del rispetto della riservatezza, garantita attraverso la copertura delle informazioni dal segreto professionale, per i funzionari e gli agenti degli Stati membri e della Commissione.

Come precisato sopra, la direttiva in esame reca in allegato le *“procedure particolareggiate concernenti il sistema comunitario d'informazione previsto all'articolo 8”*¹⁴⁶. Non si giunge ancora a definire l'iter quale sistema di allarme rapido, anche se, come indicato dal secondo paragrafo dell'allegato, esso è volto a consentire un *“rapido scambio di informazioni in presenza di un rischio grave ed immediato per la salute e la sicurezza dei consumatori”*. Le disposizioni non appaiono dissimili da quanto già descritto dalla decisione 89/45/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988¹⁴⁷. La previa consultazione del produttore o del distributore del prodotto è qui caratterizzata, oltre che dal requisito della possibilità, come già nella decisione richiamata, anche da quello dell'opportunità. Merita di essere evidenziata l'espressa motivazione che l'allegato alla direttiva offre, con riguardo alla necessità di richiedere preventivamente informazioni ai citati soggetti. Le conoscenze specifiche del prodotto che possono avere il produttore o il distributore del bene medesimo consentono di bilanciare più efficacemente le misure da adottare, per la sicurezza e la tutela dei consumatori, con l'esigenza di arrecare al mercato, il minor sconvolgimento possibile.

¹⁴⁵ La nuova formulazione dell'articolo 11 della direttiva 92/59/CEE, oggi abrogata, precisava: *“1. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente articolo, si applicano gli articoli 5 e 7 della decisione 1999/468/CE (*), tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa.*

Il periodo di cui all'articolo 5, paragrafo 6, della decisione 1999/468/CE è fissato a quindici giorni.

2. Il Comitato adotta il proprio regolamento interno.

3. La durata di validità di ogni misura adottata in base alla presente procedura è limitata a tre mesi. Tale termine può essere prorogato con la stessa procedura.

4. Gli Stati membri prendono tutte le misure necessarie per applicare entro un termine inferiore a dieci giorni le decisioni adottate conformemente alla presente procedura.

5. Le autorità competenti degli Stati membri, incaricate dell'applicazione delle misure adottate conformemente alla presente procedura, forniscono alle parti interessate, entro il termine di un mese, la possibilità di esprimere il loro punto di vista e ne informano la Commissione in conseguenza”.

¹⁴⁶ Vedi, sopra, p. 42.

¹⁴⁷ Vedi, sopra, p. 38.

Come funzionava, concretamente, il sistema previsto nella direttiva 92/59/CEE? In primo luogo, un ruolo essenziale era svolto dagli Stati membri. Qualora uno di essi avesse rilevato un “*rischio grave ed immediato*”¹⁴⁸, con effetti estrinsecanti – o suscettibili di estrinsecarsi - al di fuori del territorio nazionale, avrebbe dovuto darne immediata comunicazione alla Commissione, indicando, espressamente, a fondamento, l’articolo 8 della direttiva. In tal modo, l’Istituzione comunitaria avrebbe avuto repentina contezza dell’urgenza della situazione. Il contenuto dell’obbligo informativo¹⁴⁹ differiva poi lievemente rispetto a quello previsto dalla decisione 89/45/CEE: avrebbero dovuto necessariamente essere presenti le indicazioni per l’identificazione del prodotto; le precisazioni sul rischio e su eventuali risultati di prove ed analisi che avessero consentito la valutazione dell’importanza del rischio stesso¹⁵⁰. Avrebbe dovuto poi essere indicata la natura delle misure prese o decise dallo Stato membro: a tal proposito si rileva che, mentre la decisione 89/45/CEE imponeva un obbligo di comunicazione preventivo, rispetto all’adozione di provvedimenti, la direttiva 92/59/CEE consentiva allo Stato membro di agire immediatamente con azioni restrittive della circolazione del prodotto, posticipando le informazioni ad un momento successivo. La ratio di tale previsione è, come facilmente desumibile, evitare che il trascorrere del tempo necessario all’avvio della procedura comunitaria potesse determinare un irreparabile nocimento alla salute e alla sicurezza dei consumatori¹⁵¹. È

¹⁴⁸ La direttiva non forniva alcun parametro di valutazione per comprendere quando un rischio potesse dirsi grave ed immediato, lasciando ampia discrezionalità alle autorità nazionali, in ordine a tale qualificazione. L’unica precisazione condotta dall’atto comunitario era volta ad escludere dalla semantica quei prodotti “*suscettibili di comportare rischi a lungo termine*” (pertanto non immediati), per i quali, dunque, si sarebbe rivelata necessaria un’indagine sulle possibili modifiche tecniche da apportare. Si confronti, in proposito, il paragrafo 2 dell’allegato alla Direttiva 92/59/CEE.

¹⁴⁹ Le informazioni che lo Stato membro avrebbe trasmesso alla Commissione, si ricorda, erano costruite anche sulla base di quanto appreso dal produttore o dal distributore preventivamente sentito. A tal proposito l’allegato in esame sollecitava lo sforzo, da parte degli Stati membri, di “*ottenere il maggior numero di informazioni possibili sui prodotti e sulla natura del pericolo*”.

¹⁵⁰ Compare qui una maggiore precisione, rispetto alla decisione 89/45/CEE, sul contenuto dell’obbligo informativo. Si ricorda, infatti, che la citata decisione prescriveva l’indicazione degli elementi che descrivevano la natura e la gravità dei pericoli in questione. La generica formulazione non conduceva alcun riferimento agli esiti di esperimenti tecnico-scientifici, richiamati invece dal paragrafo 4, lettera b) dell’allegato alla direttiva 92/59/CEE.

¹⁵¹ Era data comunque agli Stati la facoltà di trasmettere alla Commissione le informazioni anche nella fase che precedeva la decisione di adottare eventuali misure, qualora fosse stato scoperto un rischio o se ne fosse sospettata l’esistenza: ciò perché, in talune ipotesi, un’immediata azione precauzionale a livello comunitario avrebbe potuto rivelarsi di importanza cruciale. Per l’Italia, l’articolo 6 del d. lgs. 17 marzo 1995, n. 115, di attuazione della direttiva 92/59/CEE, in GU 92, del 20 aprile 1995, elencava le misure che l’amministrazione interna avrebbe potuto adottare, in proporzione alla gravità del rischio riscontrato: “*a. disporre, anche dopo che un prodotto sia stato immesso sul mercato come prodotto sicuro, adeguate verifiche delle sue caratteristiche di sicurezza fino allo stadio dell’utilizzo o del consumo, anche procedendo ad ispezioni presso gli stabilimenti di produzione e confezionamento, presso i magazzini di stoccaggio e presso i magazzini di vendita; b. esigere tutte le informazioni necessarie dalle parti interessate; c. prelevare campioni di un prodotto o di una linea di prodotti per sottoporli a prove ed analisi volte ad accertare la rispondenza ai criteri di cui all’art. 4, redigendone processo verbale di cui deve essere rilasciata copia agli interessati; d. sottoporre l’immissione del prodotto sul mercato a condizioni preventive in modo da renderlo sicuro e disporre l’apposizione sul prodotto di adeguate avvertenze sui rischi che esso può presentare; e. disporre che le persone che potrebbero essere esposte al rischio derivante da un prodotto siano avvertite tempestivamente ed in forma adeguata, di tale rischio, anche mediante la pubblicazione di avvisi specifici; f) vietare, durante il tempo necessario allo svolgimento dei controlli e comunque per un periodo non superiore a sessanta giorni, di fornire,*

l'ultimo comma del paragrafo 4 ad evidenziare come la repentinità dello scambio di informazioni sia un elemento essenziale, tanto da individuare, nell'uso del telex o telefax, lo strumento più idoneo all'esigenza di celerità richiesta dalle situazioni descritte. Per facilitare poi l'applicazione di eventuali misure adottate, le informazioni che lo Stato membro avrebbe trasmesso alla Commissione avrebbero dovuto contenere, ove possibile, indicazioni sui canali di commercializzazione.

Come anticipato, il ruolo dell'Istituzione comunitaria è centrale: la Commissione avrebbe provveduto infatti a raccogliere le informazioni provenienti dallo Stato membro che avevano effettuato la notifica, valutandone la conformità rispetto all'articolo 8 della direttiva. Era poi suo compito ritrasmettere agli altri Stati membri tali dati¹⁵². Si rileva ancora una volta che l'esigenza di immediatezza consentiva ai soggetti del sistema la possibilità di effettuare gli scambi informativi tramite telefono, salva la previsione del parallelo invio di un fax¹⁵³.

Da notare è poi l'attribuzione, in capo alla Commissione, di un proprio potere di indagine, accompagnato o sostituito, all'occorrenza, dalla convocazione del comitato d'urgenza. Le ipotesi in cui l'Istituzione comunitaria avrebbe potuto esercitare tale facoltà era prevista dall'allegato alla direttiva quale evento del tutto eccezionale e comunque vincolato a settori predeterminati di indagine. Come specificato al punto 9 delle "procedure particolareggiate", gli Stati membri avrebbero dovuto informare "senza indugio" la Commissione delle seguenti circostanze: "se il prodotto [era] stato immesso sul mercato nel loro territorio; se [erano] state ottenute informazioni supplementari sul pericolo implicato, compresi i risultati di prove/analisi effettuate per valutare il livello di rischio". Essi avrebbero dovuto poi trasmettere "appena possibile", le misure adottate o decise o, in caso negativo (se il prodotto era stato trovato nel loro territorio), la motivazione della mancata assunzione di provvedimenti. Sarebbe poi intervenuto il

proporre di fornire o esporre un prodotto o un lotto di un prodotto, qualora vi siano indizi precisi e concordanti di un rischio imminente per la salute e l'incolumità pubblica; la durata della sospensione deve essere precisata nel provvedimento; g. vietare l'immissione sul mercato di un prodotto o di un lotto di prodotti pericolosi adottando i provvedimenti necessari a garantire l'osservanza del divieto; h. disporre, entro un termine perentorio, l'adeguamento del prodotto o di un lotto di prodotti già commercializzati agli obblighi di sicurezza previsti dal presente decreto, qualora non vi sia un rischio imminente per la salute e l'incolumità pubblica; i. ordinare, a cura del produttore o comunque con spese a suo carico, il ritiro dal mercato e, ove necessario, la distruzione di un prodotto o di un lotto di prodotti, nei casi in cui non sia stato effettuato l'adeguamento richiesto ai sensi del presente articolo, oppure sia accertata la mancanza di conformità alle norme che fissano i criteri di sicurezza indicati all'art. 4, oppure sia accertata, nonostante tale conformità, la pericolosità del prodotto e sussista un grave ed immediato rischio per la salute e la sicurezza dei consumatori".

¹⁵² Il decreto legislativo italiano di attuazione della direttiva individuava nel Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato il punto di contatto nazionale verso cui far convergere gli obblighi informativi e dal quale erano trasmesse alle autorità periferiche le comunicazioni provenienti dalla Commissione. Si confronti, in proposito, l'articolo 8 del citato decreto.

¹⁵³ È superfluo evidenziare la necessità che rimanesse comunque traccia scritta della corrispondenza. Mentre dunque l'anticipazione telefonica delle informazioni faceva fronte all'esigenza di immediatezza della comunicazioni, l'invio del fax soddisfaceva l'ineffettibilità della certezza delle situazioni giuridiche e della regolarità dei procedimenti. La precostituzione della prova, d'altra parte, assicurava la possibilità per i soggetti coinvolti nello scambio di informazioni, di tutelarsi in eventuali controversie che fossero sorte, a qualunque titolo, dall'applicazione della procedura.

Comitato¹⁵⁴ d'urgenza, su convocazione della Commissione (anche su richiesta di uno Stato membro), per “discutere i risultati ottenuti e per valutare le misure prese”.

È interessante rilevare che, pur essendo la direttiva 92/59/CEE dedicata alla sicurezza generale dei prodotti, senza distinzione, salvi i casi espressamente esclusi dalla sua applicazione, le reti di punti di contatto risultavano essere due, l'una per i prodotti alimentari¹⁵⁵, l'altra per i beni non alimentari.

II.6 L'insuccesso dello scambio di informazioni della direttiva 92/59/CEE e il Libro bianco sulla sicurezza alimentare

Come già osservato, le vicende alimentari degli anni Novanta hanno dimostrato che l'organizzazione della direttiva 92/59/CEE non poteva essere considerata efficiente e che la limitazione del rischio, a tutela del consumatore, doveva essere considerata come di primaria importanza¹⁵⁶.

Da un lato, la crisi legata alla BSE aveva posto seri dubbi sulla funzionalità dei Comitati scientifici¹⁵⁷ che supportavano il lavoro della Commissione, nell'attivazione

¹⁵⁴ Si evidenzia che il Comitato era periodicamente aggiornato, secondo quanto disposto dall'allegato della direttiva, delle notifiche ricevute e del decorso delle procedure avviate.

¹⁵⁵ Si è trattato sinora delle procedure di notifica e dello scambio di informazioni anteriori al regolamento (CE) 178/2002, senza tuttavia dar conto dell'esistenza di numerosi atti comunitari che, anche sotto altri profili, tutelavano la salute e la sicurezza del consumatore di alimenti. Un esempio particolarmente significativo è dato dalla direttiva 89/397/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1989, relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari, pubblicata in GU L 186, del 30 giugno 1989, pp. 23-26. Il sistema di “vigilanza” introdotto da quest'ultimo atto comunitario rappresentava ovviamente un prodromo rispetto all'attivazione del sistema di scambio rapido di informazioni. Esso, istituendo un controllo sia dei prodotti alimentari di fabbricazione nazionale volti al commercio interno, che di quelli oggetto di transito intracomunitario che, ancora, di quelli destinati ad essere esportati fuori dalla Comunità, attraverso l'intera catena produttiva, costituiva un punto imprescindibile per l'eventuale fase successiva. Anche attraverso tali analisi, infatti, l'esistenza di potenziali rischi “gravi ed immediati” per la salute umana sarebbe potuta emergere. Si pensi alla presenza, oltre la soglia limite, di prodotti contaminanti come le aflatoossine (per la frutta secca), la listeria monocytogenes, i batteri della salmonella, solo per ricordare alcuni degli esempi più comuni nelle allerte sanitarie.

¹⁵⁶ Cfr. G. BERENDS – I. CARREÑO, *Safeguards in food law – ensuring food scares are scarce*, in *ELR*, 2005, pp. 386-405.

¹⁵⁷ La Commissione fu affiancata, nell'emergenza, dal lavoro dei comitati, tra i quali due, in particolare, giocarono un ruolo essenziale nella vicenda. Da un lato, il Comitato scientifico veterinario, organo consultivo composto di esperti indipendenti nominati dagli Stati membri, dall'altro, il Comitato veterinario permanente, comitato di regolamentazione formato dai rappresentanti degli Stati membri e coordinato dalla Commissione. Il parere rilasciato da tali organismi, destinato direttamente all'Istituzione comunitaria, non aveva di certo il carattere della pubblicità: nessuna informazione o conclusione era pertanto destinata, direttamente, ai consumatori. Si veda, a riguardo, C. JACKSON, *The role of the European Parliament in the control of Foodstuffs Legislation*, in *EFLR*, 1990, pp. 53-71, in particolare p. 63. Sul funzionamento del Comitato scientifico per gli alimenti (SCF) si rinvia a P. S. GRAY, *1993 and European food law, an end or a new beginning*, in *EFLR*, 1993, pp. 1-16, in particolare pp. 8-9. Nel caso della BSE, va precisato che un ruolo fondamentale fu rivestito dal Comitato scientifico veterinario che scelse la strada della minimizzazione del problema, fondando il proprio parere più su valutazioni di carattere economico, che scientifico. Sintanto che il Regno Unito, nel 1996, non giunse a precisare di non poter escludere più una connessione tra la BSE e il morbo di Creutzfeldt- Jakob, la Commissione non aveva assunto alcuna misura d'urgenza proprio sulla base dell'argomentazione che nessun rischio per la salute umana appariva legato alla patologia animale. Sul ruolo assunto dai Comitati nella vicenda della BSE, si rinvia altresì a LEZAUN J. – GROENLEER M., *op. cit.*, p. 439. Gli autori ricordano come,

dello scambio rapido di informazioni e nell'adozione delle conseguenti misure, in presenza di un rischio grave ed immediato per la salute umana. Spinte politico-economiche indussero le Istituzioni a sottovalutare il problema, con ripercussioni di non poco conto sulle misure da intraprendere per delimitare l'emergenza: si pensi, ad esempio, che il primo divieto di utilizzo, nel Regno Unito, delle farine di origine animale – nella specie ruminanti - destinate alla nutrizione dei capi allevati, risale al 1988¹⁵⁸ e solo nel 1994, con la decisione 94/381/CE¹⁵⁹, la Commissione adottò misure nel medesimo senso. Le iniziative assunte spontaneamente dagli Stati membri, volte a sospendere le importazioni di carni bovine, dapprima “condannate” dalla Commissione, in quanto ostacolo alla libera circolazione delle merci, furono successivamente adottate a livello comunitario dalla medesima Istituzione.

Nell'occasione, dunque, la libera circolazione delle merci ebbe nettamente il sopravvento sulle esigenze di tutela della salute. Il Parlamento europeo, a seguito della richiesta presentata da più di un quarto dei propri membri e considerate le numerose azioni legali avviate, ritenne, con decisione del 17 luglio del 1996¹⁶⁰, di costituire una commissione di inchiesta per esaminare le denunce di infrazione giunte in relazione alla gestione del caso della BSE. Dal rapporto del comitato temporaneo, emersero errori di gestione sostanziali, una mancanza di adeguata coordinazione e molteplici difetti organizzativi all'interno dei servizi della Commissione¹⁶¹.

Dall'altro lato, la limitazione del campo applicativo dell'atto comunitario non poteva che avere conseguenze anche sul piano della protezione della salute del consumatore: come precisato nel capitolo introduttivo, se il sistema della direttiva 92/59/CEE lasciava scoperto il settore mangimistico, la conseguenza primaria era la vulnerabilità della più generale sicurezza degli alimenti posti in commercio.

Ulteriormente, ciò che rendeva deficitario il sistema anteriore al 2002 era la stretta correlazione tra l'azione della Commissione e le informazioni fornite dagli Stati membri. Tale carenza dimostrò la propria negativa rilevanza durante la crisi della diossina, quando le autorità del Belgio tardarono a comunicare all'Istituzione comunitaria la rilevata contaminazione dei polli, rendendo conseguentemente meno

all'interno del Comitato Scientifico Veterinario citato, fosse stato costituito un gruppo di lavoro sulla BSE, ove forte era l'influenza degli esperti scientifici britannici e dei funzionari del Ministero dell'Agricoltura del Regno Unito.

¹⁵⁸ Si evidenzia che il primo caso di BSE, nel Regno Unito, fu isolato però già nel 1982.

¹⁵⁹ Decisione 94/381/CE della Commissione, del 27 giugno 1994, concernente misure di protezione per quanto riguarda l'encefalopatia spongiforme bovina e la somministrazione, con la dieta, di proteina derivata da mammiferi, in GU L 172, del 07 luglio 1994, pp. 23-24. In realtà, già era presente un piano di ispezioni contro il rischio da BSE: tale programma fu però sospeso dalla Commissione tra il 1990 e il 1994. Si vedano, in proposito, le considerazioni di LEZAUN J. – GROENLEER M., *Food control emergencies and territorialization of the European Union*, in *JEI*, 2006, pp. 437-455, in particolare p. 439.

¹⁶⁰ Decisione del Parlamento europeo del 17 luglio 1996 sulla costituzione di una commissione temporanea di inchiesta, in GU C 239, del 17 agosto 1996, pp. 1-4.

¹⁶¹ Cfr. E. WRIGHT, *Can the European Parliament punish European Commission Officials – Who takes the blame for the BSE mess?*, in *EFLR*, 1998, pp. 39-46. CHALMERS D., *“Food for thought”: reconciling European risks and traditional ways of life*, in *MLR*, 2003, pp. 532-562. L'autore riassume così il risultato del “Medina Ortega Report”: *“poor internal management within the Commission; failure to take public health concerns sufficiently seriously; lack of transparency in the central decision-making procedures; an unclear relationship between scientific opinions and political decisions; undue weight given to narrow national sectoral interests; bullying of “experts” by national governments; poor implementation of EC legislative controls”*.

efficaci le misure adottate per fronteggiare l'emergenza¹⁶². Parte della dottrina non manca di rilevare come, mentre la BSE ha posto in discussione il sistema dei comitati scientifici, la crisi della diossina si sia rivelata una sorta di "test" per verificare quanto le Istituzioni comunitarie avessero appreso dalle precedenti vicende, in ordine alle emergenze alimentari¹⁶³. Nell'occasione, la risposta della Commissione alla crisi si rivelò decisamente tempestiva: l'Istituzione adottò misure volte a fronteggiare l'emergenza, senza la previa consultazione degli Stati membri riuniti nel Comitato veterinario permanente, sulla base di quanto previsto dall'articolo 10, paragrafo 3, della direttiva 90/425/CEE¹⁶⁴.

Al di là della responsabilità belga per l'intempestività delle proprie comunicazioni, una carenza che si appalesò nell'occasione fu l'impossibilità, per le autorità del Paese, di identificare esattamente, attraverso la catena alimentare, il percorso che i prodotti contaminati avevano compiuto.

I punti deboli del sistema della sicurezza alimentare non erano limitati, tuttavia, agli aspetti appena considerati. In primo luogo, infatti, vi era una frammentazione del corpo normativo comunitario generale e, nello specifico, una separazione netta tra gli atti destinati all'agricoltura e quelli dedicati al settore degli alimenti. Secondariamente, ma non per questo di minore rilevanza, mancava un espresso riconoscimento della necessità di garantire la sicurezza su tutta la catena alimentare (gli obblighi apparivano infatti settoriali ed incompleti, privi di un esteso onere di salubrità e di controlli sistematici dalla produzione alla distribuzione finale¹⁶⁵). Ancora, la mancanza di coordinazione tra i Paesi membri della Comunità, come dimostrato proprio dalle divergenti misure da questi intraprese a seguito della crisi della "mucca pazza", aveva come diretta correlazione l'assenza di un'uniforme ed efficace gestione dell'emergenza¹⁶⁶.

Su tali difficoltà funzionali, il Libro Bianco della Commissione sulla sicurezza alimentare del 12 gennaio 2000¹⁶⁷, getta le basi per una "politica degli alimenti" più completa. Con l'intento di raggiungere, all'interno dell'Unione europea, gli standards più elevati possibile nella sicurezza alimentare, esso fissa una strategia volta a porre rimedio proprio a quei punti di criticità emersi con le ricordate crisi alimentari. Oltre

¹⁶² Cfr. L. BEURDELEY, *La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne: un concept en gestation – « La sécurité est l'ingrédient principal de notre alimentation »*, in *Rev. Mar. Com. Un. Eur.*, 2002, p. 93.

¹⁶³ Cfr. LEZAUN J. – GROENLEER M., *op. cit.*, p. 441.

¹⁶⁴ Direttiva 90/425/CEE del Consiglio, del 26 giugno 1990, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, in GU L 224, del 18 agosto 1990, pp. 29-41. Il paragrafo 3 dell'articolo 10, prevede, per l'esattezza: "*Qualora non sia stata informata delle misure prese oppure le consideri insufficienti, la Commissione può, in collaborazione con lo Stato membro interessato e in attesa della riunione del comitato veterinario permanente, adottare provvedimenti cautelari nei confronti degli animali o dei prodotti provenienti dalla regione colpita dall'epizootia o da una data azienda, un dato centro o un dato organismo. Tali provvedimenti sono sottoposti senza indugio al comitato veterinario permanente per essere confermati, modificati o invalidati secondo la procedura prevista all'articolo 17*".

¹⁶⁵ Come nota L. BEURDELEY, *op. cit.*, p. 92, la crisi della diossina ha trovato fertile terreno d'espansione proprio nella mancanza di controlli nel settore della produzione degli alimenti per animali.

¹⁶⁶ J. ALEXANDER, *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea: analisi critica di una nuova disciplina comunitaria*, in AA. VV., *La disciplina comunitaria sulla sicurezza alimentare, sugli OGM e sul prodotto biologico*, Roma, 2005, p. 17.

¹⁶⁷ COM(1999) 719 def.

all'istituzione di un'Autorità europea per la sicurezza alimentare¹⁶⁸, indipendente, la Commissione suggerisce la necessità di un'integrazione e coordinazione, in un unico progetto volto a seguire il prodotto “dai campi alla tavola”. Il punto cardine per la realizzazione di tale programma è individuato “*nella rintracciabilità dei percorsi dei mangimi e degli alimenti*”¹⁶⁹ ed è questa la chiave di funzionamento anche del sistema di allarme rapido che verrà istituito, di lì a breve, con il regolamento (CE) 178/2002¹⁷⁰.

¹⁶⁸ La necessità dell'istituzione di un'Autorità indipendente, già emersa nel corso del Consiglio europeo di Helsinki del 10-11 dicembre 1999, era da anni auspicata dal Parlamento europeo per il progressivo e notevole incremento delle questioni di carattere alimentare a livello comunitario; essa avrebbe dovuto assumere, come riferimento, il modello statunitense della FDA. Come rilevato da JACKSON C., *op. cit.*, un limite posto alla costituzione di un'Autorità simile era, in primo luogo, la mancanza di risorse, carenza tale da non permettere ai comitati neppure di adempiere ai propri incumbenti ed esercitare i dovuti controlli sulle attività degli Stati membri.

¹⁶⁹ Cfr. capitolo 2, paragrafo 10 del Libro bianco sulla sicurezza alimentare.

¹⁷⁰ C. BERTRAND, *La traçabilité des marchandises et le droit communautaire*, in *Rev. Mar. Com. Un. Eur.*, 2004, pp. 394 ss.

CAPITOLO III IL SISTEMA DI ALLARME RAPIDO NEL SETTORE ALIMENTARE

III.1 Introduzione

Con l'adozione del regolamento (CE) 178/2002¹⁷¹ numerosi problemi, tra quelli sopra elencati, trovano una soluzione, compresa la frammentarietà delle normative sulla sicurezza alimentare e la coesistenza di molteplici sistemi di scambio rapido di informazioni che non rispondevano alla specificità e alle caratteristiche proprie del prodotto alimentare¹⁷².

Se con la direttiva 92/59/CEE, come si è visto, l'azione della Commissione era subordinata alle informazioni rese dagli Stati membri, il nuovo regolamento istituisce una procedura di gestione delle situazioni di urgenza e di gestione delle crisi che consentono all'Istituzione comunitaria un'azione "in prima persona" e per iniziativa propria.

Nel presente capitolo, dopo un excursus sull'iter legislativo che ha condotto all'approvazione del testo finale del regolamento (CE) 178/2002, limitatamente alle norme istitutive del sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi, si condurrà un'analisi sull'essenza dello stesso, sui soggetti che agiscono all'interno dell'apparato organizzato, sulle modalità di interazione tra i medesimi e sulle misure eventualmente adottate a seguito delle notifiche.

Per conferire al presente lavoro un taglio più pratico e comprendere come concretamente operino i soggetti della rete, si è scelto di condurre un' "intervista" nei confronti delle Autorità dei singoli Stati Membri del RASFF, responsabili per il funzionamento del sistema stesso. In particolare, avendo come riferimento i punti di contatto indicati nel sito istituzionale ad esso dedicato, si è inviata una mail a ciascun ufficio, chiedendo delucidazioni sull'organizzazione nazionale per la trasmissione delle notifiche e sull'interpretazione dell'articolo 52 del regolamento (CE) 178/2002, di cui oltre si dirà.

¹⁷¹ Regolamento (CE) 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in GU L 31, del 01 febbraio 2002, p. 1-24.

¹⁷² Il regolamento (CE) 178/2002 si presenta, dunque, come risposta a necessità di varia natura, in questo modo anticipando il percorso che negli anni successivi seguirà la legislazione alimentare europea. A tal riguardo, M.B.J. VAN DER MEULEN, nel suo contributo *Science based food law*, in *EFFL*, 2009, pp. 58-71, identifica quest'ultima come punto di incontro di tre diversi orientamenti (un primo approccio politico-democratico, un secondo definito economico, un terzo individuato come scientifico) che non si escludono reciprocamente ma che vengono in contatto, talora sovrapponendosi. Ecco, dunque, come tutti gli elementi che negli anni Novanta avevano acceso il dibattito sulla adeguatezza della legislazione vigente e delle misure adottate trovano qui contemperamento: da un lato, la necessità di ponderazione politica delle scelte effettuate dalle Istituzioni, dall'altra l'esigenza di valutare gli interessi economici sottesi alla circolazione degli alimenti; entrambe, in ogni caso, soppesate attraverso la bilancia della scienza.

La dissertazione non potrà poi prescindere dal recentissimo regolamento (UE) 16/2011¹⁷³ che, dopo un significativo lasso temporale, è intervenuto dettando le norme di applicazione del più lontano atto del 2002. Nessuno stupore deve però destare il “ritardo” con cui sono state adottate le misure attuative. In primo luogo, come più volte ricordato, il sistema di scambio rapido di informazioni nel settore alimentare è costruito sul modello di quelli precedentemente esistenti in molteplici altri ambiti e, in modo particolare, l’apparato creato per le allerte relative ai beni di consumo. In altri termini, pur con differenze sostanziali, già potevano dirsi collaudate le principali strutture che avrebbero sorretto l’organizzazione. È fatto salvo, ovviamente, il ruolo dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare che, inutile ricordarlo, fu istituita solo con il citato regolamento (CE) 178/2002¹⁷⁴. Non solo: la direttiva 93/43/CEE, del Consiglio, del 14 giugno 1993¹⁷⁵, all’articolo 9, forniva già indicazioni, alle Autorità degli Stati membri e alla Commissione, sulle procedure da seguire nell’ipotesi in cui, dai controlli effettuati, fosse emersa una non conformità dei prodotti alle norme igieniche stabilite in materia alimentare; all’articolo 10, disponeva l’iter da avviarsi in caso di insorgenza o sviluppo, nel territorio di un Paese terzo, di un rischio grave per la salute umana¹⁷⁶. D’altra parte, sulla base di quanto disposto dalla medesima direttiva e in conformità agli atti di recepimento, all’interno degli Stati membri erano stabilite linee guida vincolanti per il corretto funzionamento del sistema¹⁷⁷. La caratteristica stessa di tale tipologia di atto, come è noto, è la fissazione di principi, le cui modalità di recepimento sono lasciate alla discrezionalità degli Stati: la circostanza non consentiva, come facilmente intuibile, l’uniformità di azione e coordinazione, prospettata nel Libro bianco sulla sicurezza alimentare, cui sopra si accennava.

III.2 L’iter legislativo

La proposta di regolamento della Commissione¹⁷⁸ trova ispirazione proprio nelle previsioni del citato Libro bianco sulla sicurezza alimentare. Come inferibile dal

¹⁷³ In GU L 6, del giorno 11 gennaio 2011, pp. 7-10. Per un commento, si veda CAPELLI F., *Il regolamento (UE) n. 16/2011 della Commissione europea sul “Sistema di allarme rapido” in materia di prodotti alimentari e di mangimi*, in *Alimenta*, 2011, 4, pp. 1-11.

¹⁷⁴ Non è mancato chi si sia interrogato sull’effettiva necessità di un regolamento di esecuzione che altro non rappresenta se non la codificazione di una prassi già esistente. Si veda, a riguardo, A. MAHY, *Clear-cut Legal Basis for the RASFF: Mere Formalisation or Concrete Move Forward?*, in *EJRR*, 2012, p. 72.

¹⁷⁵ Direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, sull’igiene dei prodotti alimentari, in GU L 175, del 19 luglio 1993, pp. 1-11.

¹⁷⁶ Nonostante l’abrogazione della direttiva, ad opera del regolamento 852/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, in GU L 139, del 30 aprile 2004, pp. 1-54, erano fatte salve le misure adottate ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 3 e dell’articolo 10 della direttiva medesima.

¹⁷⁷ Per quanto concerne l’Italia, si vedano le Linee guida per la gestione operativa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, stilate con intesa del 13 novembre 2008 e sostitutive di quelle approvate con l’intesa del 15 dicembre 2005. Per un commento sulle stesse, si rinvia a D. PISANELLO, *Update of Italian Guidelines on Rapid Alert System for Food and Feed: Some Explanation in a shaded internal legislative Framework*, in *EFFL*, 2009, pp. 87 ss.

¹⁷⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l’Autorità europea per gli alimenti e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, del giorno 8 novembre 2000, COM (2000) 716 def., in GU C 96E, del 27 marzo 2001, pp. 247-268.

secondo paragrafo dell'introduzione generale della relazione illustrativa, l'istituzione del sistema di allarme rapido, nel settore degli alimenti e dei mangimi si rivela quale realizzazione degli "impegni" assunti nel ricordato documento.

L'applicazione anche ai prodotti destinati all'alimentazione animale e la possibilità per gli operatori di procedere all'immediato ritiro delle merci che possano compromettere la sicurezza alimentare è considerato, nella proposta medesima, quale fondamentale elemento di svolta atto ad evitare il ripetersi delle crisi che avevano interessato il settore solo pochi anni prima (il riferimento alla vicenda della BSE è assolutamente lampante). D'altra parte - ricorda la medesima Commissione - nel settore alimentare il sistema si è sviluppato, in via volontaria, includendo nelle comunicazioni anche prodotti e circostanze altrimenti non rientranti nel sistema più generale istituito per i beni di consumo (l'esempio riportato nella proposta è quello delle notifiche dei respingimenti di merci alla frontiera). Per questo motivo, e per la specificità del settore alimentare, è suggerita la creazione di un autonomo sistema di allerta, comprensivo tanto dei prodotti destinati all'alimentazione umana, quanto di quelli rivolti alla nutrizione animale.

I soggetti operanti nel settore saranno, oltre agli Stati membri e alla Commissione, l'Autorità europea per gli alimenti. A questa l'Istituzione comunitaria suggerisce di affidare l'intera gestione del sistema di allarme rapido¹⁷⁹, nella convinzione che le crisi alimentari susseguitesi nel corso del tempo abbiano dimostrato la necessità che, a fondamento della valutazione dei rischi e della coordinazione delle conseguenti azioni, debbano essere poste notevoli "capacità di giudizio" scientifiche e tecniche. A ciò si aggiunga che l'accessibilità immediata e la disponibilità tempestiva di dati completi in transito sono considerate come strumenti volti ad agevolare tali valutazioni. Come si vedrà in seguito, tale soluzione non troverà trasposizione nel testo definitivo del regolamento in esame. Nella proposta della Commissione, d'altra parte, il ruolo di "collettore" e "ri-trasmittitore" delle notifiche è proprio affidato all'Autorità, sulla quale è fatta gravare la garanzia di funzionamento del sistema¹⁸⁰. Ad essa è poi attribuita la facoltà di integrazione delle notifiche con dati di carattere scientifico e tecnico, così da "agevolare un intervento rapido ed adeguato degli Stati membri".

Non solo: l'articolo 34 della proposta affidava alla stessa, di concerto con la Commissione, la predisposizione dei meccanismi di trasmissione rapida delle informazioni all'interno del sistema. In realtà, da una più compiuta lettura del testo, si evince come, a norma dell'articolo 50, le misure di applicazione sarebbero state adottate dalla seconda, semplicemente previa consultazione dell'Autorità scientifica.

Sulla proposta di regolamento, il Comitato delle regioni espresse un parere positivo¹⁸¹, lamentando tuttavia la mancanza di una propria rappresentanza all'interno del costituendo organismo. Condividendo, infatti, la necessità che la fase di valutazione del rischio fosse affidata ad un soggetto di elevata qualificazione scientifica, al fine di garantire l'effettuazione di controlli che non avrebbero trovato adito in piccole realtà, il

¹⁷⁹ Vedi punto 2.10 della relazione illustrativa alla proposta di regolamento.

¹⁸⁰ Anche questa precisazione sarà eliminata con l'emendamento che può essere individuato nella relazione del Parlamento europeo. Vedi nota 183.

¹⁸¹ Si veda il punto 15 del Parere del Comitato delle regioni in merito alla "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per gli alimenti e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare", in GU C 357, del 14 dicembre 2001, pp. 22-23.

Comitato evidenziava che, concretamente, la sicurezza alimentare era in gran parte una questione locale e regionale¹⁸².

Analizzando l'articolato del disegno formulato dall'Istituzione comunitaria, si nota come essa, all'articolo 49, ribadisse la consistente responsabilità che avrebbe dovuto gravare sull'Autorità. Quest'ultima, come gli Stati membri e la Commissione, avrebbe dovuto designare un punto di contatto, da considerarsi membro della rete. Ogni rischio grave, diretto od indiretto, per la salute umana, avrebbe poi dovuto essere notificato all'Autorità la quale, valutatane la rilevanza, avrebbe dovuto, se ritenuto necessario un intervento rapido, procedere alla trasmissione delle informazioni agli altri membri della rete. È interessante notare il passaggio intermedio che avrebbe compiuto la notifica, qualora essa fosse proveniente da un operatore professionale (degli alimenti destinati alla nutrizione umana o animale). Prima di giungere all'Autorità europea gli alimenti, l'informazione sarebbe infatti stata sottoposta alla verifica da parte dell'autorità nazionale.

Per quanto concerne le altre norme della proposta inerenti al sistema di allarme rapido, esse non si differenziavano sostanzialmente dalla loro versione definitiva.

La prima modifica apportata al testo della proposta (e si veda, a riguardo, il report finale del Parlamento europeo – Commissione per l'Ambiente, la Sanità Pubblica e la Politica dei Consumatori)¹⁸³ riguardava il nome attribuito all'organismo indipendente di valutazione scientifica, avente come priorità la sicurezza alimentare: a dimostrare che l'obiettivo primo del regolamento era il raggiungimento del più elevato livello possibile di tutela della salute per il consumatore, essa avrebbe assunto il nome di Autorità europea per la sicurezza alimentare.

Altro aspetto di fondamentale rilevanza, nella formulazione del testo finale, era l'aggiunta, rispetto alla proposta della Commissione, della previsione che la sicurezza avrebbe dovuto essere garantita anche rispetto ai prodotti dei Paesi terzi. Ad essi, l'emendamento n. 168 apriva dunque espressamente la partecipazione al RASFF.

Anche in relazione al sistema di allarme rapido, si individua un disaccordo tra quanto indicato nel report della commissione parlamentare e quello suggerito nella proposta della Commissione europea: per quanto, infatti, si fosse rivelato difficoltoso giungere ad una netta distinzione dei ruoli tra valutazione, gestione e comunicazione del rischio, la prima suggeriva che la gestione fosse affidata all'Istituzione comunitaria piuttosto che all'Autorità. In questo modo, la relazione del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento sopprimeva in toto l'articolo 34, di cui sopra si è trattato. In conseguenza di ciò, un ulteriore emendamento inseriva un'espressa previsione di responsabilità, da parte dell'Autorità, nei confronti della Commissione, per quanto concernente il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi. La puntualizzazione in esame era ritenuta essenziale per garantire che la responsabilità finale per le decisioni spettasse all'Istituzione comunitaria.

¹⁸² Sull'analisi del rischio e il rafforzamento delle procedure per l'ottenimento dei pareri scientifici da parte della Commissione, si veda la Comunicazione *“Salute del consumatore e sicurezza dei generi alimentari”* del 30 aprile 1997, COM(97) 183 def.

¹⁸³ Si confronti la relazione del Parlamento europeo depositata il 31 maggio 2001, consultabile all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A5-2001-0198&language=EN&format=PDF> [02 marzo 2013].

In virtù di quest'ultima considerazione, anche la Commissione diveniva così, attraverso gli emendamenti del Parlamento, soggetto cui i membri della rete avrebbero dovuto trasmettere le notifiche all'interno del sistema.

Un altro emendamento che conduce all'attenzione del giurista il delicato equilibrio tra i ruoli dei due soggetti cardine del sistema, mutava la formulazione della disposizione inerente alla valutazione che l'Autorità avrebbe dovuto condurre sulle informazioni ricevute. Mentre, infatti, la proposta della Commissione prevedeva che l'organismo scientifico valutasse "SE", sulla base delle informazioni ricevute il prodotto comportasse un rischio tale da richiedere un intervento rapido, l'emendamento del Parlamento specificava come la responsabilità politica dovesse gravare sull'Istituzione comunitaria. In tal senso, dunque, l'Autorità avrebbe offerto una mera valutazione scientifica sulla portata del rischio; a seguito di questa, sarebbe gravato sulla Commissione il potere di stabilire le misure di gestione per fronteggiare la circostanza, suggerite dall'Autorità medesima. Una volta che la Commissione avesse considerato l'opportunità di comunicare le informazioni agli Stati membri, sarebbe spettato all'Autorità procedere alla trasmissione delle stesse.

Sempre sulla ponderazione tra aspetti politici e scientifici dell'analisi del rischio, le autorità nazionali, che avessero ricevuto notificazioni dagli operatori professionali, avrebbero dovuto trasmetterle, previa verifica, alla Commissione (e non più all'Autorità).

Dopo alcune precisazioni e limature effettuate in considerazione sia dei pareri del Comitato economico e sociale, sia del Comitato delle regioni, sia, infine, della Posizione comune del Parlamento europeo e del Consiglio, il testo definitivo del regolamento (CE) 178/2002, fu pubblicato il giorno 01 febbraio 2002, per entrare in vigore, limitatamente alle disposizioni che interessano il presente lavoro, venti giorni dopo.

Si intende qui sottolineare la rilevanza che ha, nel caso di specie, la tipologia di atto con cui il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi è stato istituito. Mentre, infatti, i precedenti sistemi poggiavano su direttive, quando non su decisioni¹⁸⁴, l'apparato in esame è stato disciplinato da un regolamento, che inutile ricordare, è direttamente applicabile e vincolante in ogni suo elemento all'interno degli Stati membri. La circostanza rispecchia, con evidenza, le esigenze di coordinazione ed uniformità che erano state riconosciute mancanti nel precedente sistema di allerta. La direttiva, infatti, fissando le linee guida, lascia agli Stati determinare gli strumenti attraverso cui raggiungere gli obiettivi nella stessa prefissati. Se, al contrario, la volontà è quella di costituire un apparato organizzato e sincronico, la strada del regolamento si rivela indubbiamente la più indicata.

III.3 Le tre parole chiave: sistema, allarme, rapido

Prima di vedere come l'apparato istituito dal regolamento (CE) 178/2002 per lo

¹⁸⁴ Si consideri, ad esempio, che il sistema di scambio rapido di informazioni per le emergenze radioattive (ECURIE), fu adottato con la decisione 87/600/EURATOM del Consiglio, del 14 dicembre 1987, concernente le modalità comunitarie di uno scambio rapido d'informazioni in caso di emergenza radioattiva, in GU L 371, del 30 dicembre 1987, pp. 76-78.

scambio di informazioni concretamente operi, si ritiene necessaria una dissertazione sull'essenza dello stesso, partendo dai tre termini chiave che lo caratterizzano. Sarà, dunque, indispensabile comprendere cosa si intenda con sistema, perché esso sia destinato all'allarme e quale rilevanza abbia, nell'operazione, la rapidità.

Partendo dal primo degli elementi, una definizione generale di "sistema" conduce ad identificare, nel termine, un complesso di entità tra loro interconnesse, aventi un tratto caratteristico che le accomuna¹⁸⁵. Nel caso del RASFF, per utilizzare l'acronimo inglese, possiamo individuare tali soggetti, conformemente alle disposizioni del regolamento (CE) 178/2002, negli Stati membri, nella Commissione e nell'Autorità europea per la sicurezza alimentare.

Per quanto concerne la loro interconnessione, essa è certamente esistente e fonda la base dello scambio rapido delle informazioni. Il rapporto che lega i Membri del sistema non può essere individuato in un legame gerarchico. Essi, infatti, non lavorano in rapporto di subordinazione ma di equiparazione, salve le precise distinzioni di ruoli che tra gli stessi sussistono. Mentre gli Stati membri, infatti, sono tenuti ad applicare localmente la normativa europea e a vigilare sul corretto funzionamento dei controlli sanitari per le merci commercializzate sul loro territorio ed al contempo sono tenuti a segnalare ogni informazione relativa all'esistenza di un rischio per la salute, la Commissione svolgerà un ruolo di coordinamento tra i vari soggetti della rete e predisporrà i piani di gestione per il rischio. Per ottemperare ai propri compiti, essa si avvarrà dell'ausilio dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, la quale avrà l'incarico di procedere alla valutazione scientifica delle comunicazioni ottenute. Come è possibile ricavare, dunque, tutti i membri del RASFF operano, ciascuno nella propria sfera di competenza, per il raggiungimento di un obiettivo comune: la realizzazione del più elevato livello di tutela possibile per la salute. Non è dunque l'appartenenza all'Unione europea a fungere da tratto accomunante i diversi soggetti: la circostanza, d'altra parte, è verificata dal fatto che anche Paesi candidati, Paesi terzi ed organizzazioni internazionali possano fare parte del sistema. L'obiettivo, si ricorda ancora una volta, è garantire la sicurezza del consumatore di alimenti, attraverso la trasmissione repentina di informazioni su potenziali elementi di nocività.

Perché tali soggetti possano operare con estrema coordinazione, si rivela imprescindibile la loro sottoposizione a norme comuni, che garantiscano standards procedurali da seguire in caso di attivazione del sistema medesimo. Ecco, dunque, la rilevanza sia della tipologia di atto comunitario che ha dato vita all'apparato in esame sia delle norme di applicazione contenute nel regolamento (UE) 16/2011.

La definizione ricavabile per progressive approssimazioni non è ancora completa. Va osservato, infatti, che secondo quanto disposto dal regolamento (CE) 178/2002, il sistema di allarme rapido è stato costituito sotto forma di rete. Tale circostanza si rispecchia da un lato sul funzionamento dell'apparato, dall'altro denota, con maggior chiarezza, i rapporti di interconnessione che sussistono tra i membri del sistema. Pensiamo ad una comune rete: essa è costituita da un filo (del materiale più eterogeneo) che corre, intersecandosi attraverso "nodi". Nel sistema di allarme rapido, questi ultimi sono costituiti dai punti di contatto, di cui meglio si dirà successivamente. Il filo rappresenta invece la linea su cui corrono tutte le informazioni trasmesse all'interno della stessa rete. Così, una comunicazione che parte da un determinato nodo (punto di

¹⁸⁵ Cfr. R. SACCO, voce *Sistemi giuridici (aspetti generali)*, in *Digesto disc. priv.*, Torino, 1998, v. XVIII, pp. 526 ss.

contatto) arriverà ad un altro, percorrendo il “cavo” e passando per alcuni nodi fondamentali ed imprescindibili (la Commissione e l’Autorità europea per la sicurezza alimentare). All’interno della rete, è di estrema rilevanza la completa tenuta di ogni singolo punto: se l’azione di un nodo si rivelasse deficitaria, l’intera struttura ne risulterebbe debilitata. È fondamentale, a tal proposito, procedere con regolarità alle verifiche di tenuta dell’intero complesso, onde evitare che, nel momento di effettiva necessità, uno dei componenti possa rivelarsi inefficiente, mettendo a repentaglio il raggiungimento dell’obiettivo comune. Anche di tali “esercitazioni” si renderà conto in seguito. Ancora, quando uno dei nodi dovesse rivelarsi responsabile di inadeguate o intempestive comunicazioni, si renderà necessaria un’azione che, al di là della riparazione, conduca ad evitare il ripetersi, per l’avvenire, di analoghi episodi.

Chiarito, dunque, cosa debba intendersi per “sistema”, è ora necessario comprendere in cosa consista l’allarme che su di esso trova strumento di diffusione. Rimandando ad un punto più opportuno della trattazione qualche osservazione sulle specificità dei dati che all’interno della rete vengono trasmessi¹⁸⁶, è d’uopo far tornare alla mente la ratio che ha ispirato l’istituzione del sistema stesso. L’industrializzazione, la libera circolazione delle merci e la globalizzazione hanno infatti determinato un afflusso, sempre crescente, sul mercato, di una vasta gamma di prodotti destinati all’alimentazione (umana e animale), provenienti dai più disparati Paesi. Gli alimenti, per la loro stessa natura, nella loro indispensabilità rappresentano un veicolo di rischio per la salute umana tra i più rilevanti. Per garantire la massima tutela della protezione del consumatore e non inficiare in alcun modo la libera circolazione delle merci, l’Unione europea ha predisposto una dettagliata disciplina regolamentare che, dai controlli sanitari, passando per le norme igieniche sulla produzione e senza tralasciare l’esigenza di informazione del consumatore, è giunta a prevedere la possibilità di azioni nel caso di rischio per la salute umana, animale o per l’ambiente, connesso proprio agli alimenti. Nell’ipotesi di insorgenza di un problema di sicurezza è indispensabile che ogni membro della rete sia portato a conoscenza dello stesso, in particolar modo quando possa comportare rischi per la salute umana. Solo così, infatti, sarà possibile arginare possibili crisi come quelle verificatesi negli anni Novanta e di cui si è ampiamente detto. Allarme, dunque, è da intendersi nel senso di allerta, di “chiamata all’attenzione”: il termine reca in sé gli aspetti salienti del sistema. Il notificante, infatti, con la propria comunicazione, porta a conoscenza degli altri membri la circostanza rilevata, in modo tale che ciascuno possa rispondere con adeguate azioni, rese successivamente note a tutti i partecipanti, tramite la rete. Potremmo, dunque, definire il termine “allarme” come informazione particolarmente qualificata, in quanto volta ad avviare un meccanismo di vigilanza mirata, su determinate categorie o lotti di produzione posti in commercio.

Da quanto appena argomentato, si ricava che varie potranno essere le tipologie di comunicazioni trasmesse all’interno della rete, ma tutte appariranno accomunate dall’essere incentrate attorno ad un rischio per la salute umana. La repentinità delle informazioni si rivela tanto più cruciale quanto più grave o “imminente” sarà il rischio rilevato. Ecco dunque che ogni singolo passo della procedura istituita con il regolamento (CE) 178/2002 e con le successive norme di attuazione dovrà esser compiuto all’insegna della rapidità. Ciò per evitare l’inutile quanto temibile

¹⁸⁶ Vedi, oltre, p. 128.

conseguenza che crisi come quelle della diossina, magari arginabili semplicemente grazie ad una tempestiva informazione, si trasformino in episodi ben più gravi ed estesi, a causa dell'inerzia di uno dei soggetti della rete.

III.4 ... e la sua specificità: per gli alimenti e i mangimi

Come già precisato, la Commissione evidenziò la necessità che il settore alimentare fosse dotato di un proprio sistema di allarme rapido, distinto da quello già in essere per i beni di consumo. Si è ampiamente osservato il percorso compiuto dalla legislazione europea a salvaguardia della salute del consumatore, per quel che concerne l'alimentazione, materia tanto rilevante quanto delicata.

Eguale, come insegnato dalla crisi della BSE, non deve essere trascurato neppure il settore mangimistico, il quale per le motivazioni già esposte, riversa effetti notevoli sulla alimentazione umana¹⁸⁷. Tali esigenze sono chiaramente trasposte nel cinquantanovesimo e nel sessantesimo considerando del regolamento (CE) 178/2002, i quali, richiamando “*i recenti episodi connessi alla sicurezza degli alimenti*”, evidenziano la necessità che le emergenze inerenti sia i prodotti destinati all'alimentazione umana che animale non vengano trattati “*in modi artificialmente diversi*”.

Due sono, d'altra parte, le considerazioni che rafforzano le esigenze appena descritte. Da un lato, lo sviluppo tecnologico porta, sul mercato, prodotti ricavati secondo procedure chimico-industriali che rendono gli alimenti ancora più “unici”. Le diverse e molteplici tipologie di merce che da siffatti processi nascono non possono che richiedere controlli costanti e organismi dedicati che ne permettano l'immediato ritiro, nel caso sia rilevato un rischio per la salute del consumatore finale. Eguale, anche metodi più “tradizionali” di produzione non esimono dalla costante vigilanza sul prodotto commercializzato: è sufficiente, ad esempio, una semplice interruzione della catena del freddo per poter determinare un fattore di potenziale nocimento al destinatario dell'alimento. Dall'altro lato, l'apertura dei mercati ha immesso nella catena di distribuzione una notevole quantità di prodotti provenienti da Paesi nei quali la sicurezza del consumatore non ha ancora ottenuto la medesima tutela che ha invece raggiunto in Europa¹⁸⁸. Non è tutto: lo stesso trasporto su lunghe distanze, magari in

¹⁸⁷ È significativo, a tal riguardo, l'episodio ricordato da B.M.J. VAN DER MEULEN - A.A. FRERIKS, *The Emergence of a Multi-Layered Controls System in the European Food Sector*, in *Utrecht Law Rev.*, 2006, pp. 156-176, della diossina rinvenuta, nel 2004, in latte prodotto nei Paesi Bassi. L'originario sospetto che il limite eccedente di sei volte i livelli fissati fosse correlato ad un malfunzionamento della centrale termica, venne ben presto fugato da una diversa certezza. Ad essere contaminate erano, infatti, le bucce di patate utilizzate per la produzione del mangime con cui gli animali erano stati nutriti. Fortunatamente, i tuberi erano invece entrati nel commercio internazionale, sotto forma di patatine fritte ed altri snacks senza risultare contaminati. Nel caso di specie trovò attivazione il sistema di allarme rapido in commento: imprescindibile, come dimostra la vicenda, l'identificazione della procedura inerente agli alimenti destinati alla nutrizione umana con quella relativa ai mangimi.

¹⁸⁸ Si rinvia a riguardo alle osservazioni svolte da V. SILANO, *Science, Risk Assessment and Decision-Making to Ensure Food and Feed Safety in the European Union*, in *EFFL*, 2009, pp. 400-405, in particolare a p. 404. L'autore, dopo aver evidenziato la difficoltà che la procedura di valutazione del rischio incontra nello stare “al passo” con il progresso tecnico nel settore dell'alimentazione, sottolinea come, ad esempio, anche la Cina, con la legge del 28 febbraio 2009, abbia dovuto rivedere i propri sistemi di sicurezza degli alimenti, ponendo l'accento sui sistemi di monitoraggio e valutazione dei rischi.

condizioni non idonee alle partite che si muovono da un continente all'altro, può determinare la proliferazione di colonie batteriche non pienamente compatibili con la salute umana o animale.

A tutte queste evenienze è necessario offrire risposte immediate, che trovano, nel sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi, uno strumento appositamente dedicato per ottenere i risultati cercati.

III.5 Gli attori del sistema: soggetti diretti, soggetti “mediati”; funzioni “attive” e funzioni “passive”

Raggiunta una definizione di “sistema di allarme rapido” e circoscritta la sua applicazione al settore degli alimenti e dei mangimi, è ora necessario comprendere chi siano i soggetti che concretamente operano nella rete e che ruolo ciascuno di essi rivesta¹⁸⁹.

L'articolo 50 del regolamento (CE) 178/2002 include, nella partecipazione al sistema, gli Stati Membri, la Commissione e l'Autorità. Essi, si anticipa sin da ora, sono rappresentati, nei nodi della rete, attraverso i punti di contatto all'uopo designati¹⁹⁰.

Come si dirà, tuttavia, il novero degli attori del sistema non si esaurisce con l'elencazione che offre l'atto comunitario. Tracciando alcune rapide linee di funzionamento della rete, si comprenderà, infatti, come la stessa non possa efficacemente trasmettere informazioni senza il fondamentale supporto di chi, nel settore alimentare, concretamente lavora. Quindi, anche gli operatori professionali saranno da inserirsi nel “cast” del sistema. Ancora, se l'obiettivo di quest'ultimo è il raggiungimento di un elevato livello di tutela della salute, possiamo anticipare che anche il consumatore finale, seppur in misura marginale, vedrà un coinvolgimento nell'attuazione delle misure necessarie al perseguimento dello scopo. Ovviamente, non sarebbe stato possibile garantire l'efficacia del sistema se tutti questi soggetti avessero avuto un “accesso diretto” alla rete. Nelle situazioni di allerta, come più volte ribadito, è necessaria una coordinazione ed un'uniformità di azione: tali elementi sono garantiti solo se i punti di contatto sono pochi e ben determinati. In altri termini, la funzione “mediata” costituisce un'esigenza del sistema stesso: in questo senso, allora, potrebbe vedersi una sua struttura piramidale, anche se, come precisato parlando della costituzione della rete, non si tratta di una suddivisione gerarchica, ma solo funzionale. L'apporto degli operatori professionali nella realizzazione degli obiettivi del RASFF, come si è visto, è infatti fondamentale e non può considerarsi in vincolo di subordinazione con alcuna autorità nazionale. Tornando a quanto affermato in precedenza, infatti, il piano su cui opera il sistema di allarme rapido è, in primo luogo,

¹⁸⁹ Si osserva, a riguardo, la definizione ricavabile da G. MACCIONI, *La sicurezza alimentare nel sistema di tutela multilivello – A proposito dei principi e delle regole*, Pisa, 2010, p. 137, secondo cui il regolamento (CE) 178/2002 “contiene una disciplina definita da un lato, multilivello, perché riguarda sia la Comunità che i singoli Stati; dall'altro, composta, perché attiene sia in senso stretto alla Comunità, sia agli Stati che ne fanno parte, sia ad aspetti comuni alla prima e ai secondi”.

¹⁹⁰ Si veda l'articolo 50 del regolamento (CE) 178/2002. Il settimo considerando del regolamento (UE) 16/2011 completa tale previsione, disponendo che, al fine di evitare errori nella trasmissione delle notifiche, ogni Stato Membro debba disporre di un solo punto di contatto.

pratico, non burocratico. Certo, esso non potrebbe funzionare attraverso un apparato amministrativo costruito ad hoc, tuttavia - insegna la storia stessa dello scambio di informazioni – questo è stato costruito solo a supporto di una struttura comunicativa già esistente.

Fermo quanto ora considerato, possiamo delineare, prima di addentrarci nell'analisi della struttura e dei compiti attribuiti a ciascun "attore", una prima distinzione, tra soggetti diretti e soggetti "mediati". Nella prima categoria, inseriremo ogni Membro tenuto alla nomina del punto di contatto e, dunque, collocato direttamente nella rete di trasmissione delle informazioni: Stati Membri dell'Unione europea e Paesi terzi aderenti, Commissione, Autorità europea per la sicurezza alimentare, eventuali organizzazioni internazionali¹⁹¹.

Saranno soggetti "mediati" tutti quei protagonisti dello scambio di informazioni che non operano mediante un punto di contatto ufficiale e che non sono espressamente previsti dal regolamento (CE) 178/2002 quali soggetti della rete. La loro azione, pur essenziale, si esplicherà solo attraverso la mediazione delle Autorità nazionali (e qui potremmo identificare il ruolo degli operatori professionali) o l'attivazione di procedure particolari, indipendenti dalla rappresentanza del punto di contatto (si potrebbe, in questo caso, considerare quale soggetto della rete anche il Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, di cui poi si dirà).

Un'ulteriore classificazione che potrebbe essere condotta attiene, poi, alle attività che ciascuno dei soggetti è chiamato a compiere: potremmo, in questa prospettiva, individuare funzioni "attive" e funzioni "passive" degli stessi, a seconda che sia loro richiesto lo svolgimento di un'azione o che, diversamente, essi risultino essere meri destinatari di un'informazione trasmessa nella rete.

III.5.1 Gli Stati membri, gli operatori professionali e i consumatori.

I primi responsabili dell'applicazione della legislazione UE sono gli Stati membri: così afferma il terzo considerando del regolamento (UE) 16/2011¹⁹², sulle norme applicative del sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi.

Un corretto funzionamento dell'apparato di allerta, ma, ancor più, dell'intera sicurezza alimentare passa attraverso i controlli interni effettuati dagli Stati membri sull'igiene degli alimenti. Per comprendere, dunque, il ruolo da essi rivestito nel sistema di allarme rapido in commento, è imprescindibile un richiamo al regolamento (CE) 882/2004¹⁹³. Lo stesso ventitreesimo considerando dell'atto comunitario richiama

¹⁹¹ Aderiscono al RASFF, oggi, l'EFTA (la quale ha, come punto di contatto, l'Autorità di Sorveglianza), con i suoi componenti (Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera).

¹⁹² Regolamento (UE) 16/2011 della Commissione del 10 gennaio 2011, recante disposizioni di applicazione relative al sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi, in GU L 6, del giorno 11 gennaio 2011, pp. 7-10.

¹⁹³ Regolamento (CE) 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, in GU L 165, del 30 aprile 2004, pp. 1-141. Sulla rilevanza assunta oggi dai controlli, rispetto al passato, si veda D. PISANELLO, *Obblighi di sicurezza alimentare nel mercato unico europeo tra gestione del rischio e responsabilità di impresa*, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 2008, pp. 695-734.

proprio l'articolo 50 del regolamento (CE) 178/2002 e il ruolo che gli Stati membri rivestono ai fini del corretto funzionamento dello stesso.

Il regolamento (CE) 882/2004, relativo ai controlli sui mangimi e sugli alimenti, consente di assicurare, attraverso una vigilanza interna, il pieno rispetto della legislazione europea da parte degli operatori del settore alimentare¹⁹⁴. Il sesto considerando, ripreso dall'articolo 3, paragrafo 3¹⁹⁵ precisa come incomba sugli Stati membri sia l'applicazione della legislazione alimentare, sia l'effettuazione di controlli e verifiche sul rispetto delle stesse, da parte degli operatori professionali, in ogni passo della produzione, della trasformazione e della distribuzione. Il dodicesimo considerando suggerisce, inoltre, una serie di attività da porsi in essere a livello nazionale, per il corretto funzionamento dei suddetti controlli. Come si può evincere dalle previsioni ivi espresse, il ruolo degli Stati membri diviene fondamentale nell'identificazione tempestiva di un rischio per la salute umana: su di essi, infatti, grava l'onere di effettuare verifiche, campionamenti e analisi sui saggi prelevati. Parimenti, il tredicesimo considerando, esprimendosi sulla frequenza dei controlli li parametrizza al rischio: è evidente, in tale statuizione, il rinvio alle allerte trasmesse all'interno del sistema di allarme rapido. La trasposizione di tale previsione si rinviene, puntualmente, all'articolo 3 del medesimo regolamento, ove si prevede che i controlli debbano essere effettuati *“periodicamente, in base ad una valutazione dei rischi e con frequenza appropriata”*, tenendo in considerazione una serie di fattori elencati dalla stessa norma¹⁹⁶. Dove, infatti, risulta più elevata la possibilità che si determini un pericolo per la salute umana, la vigilanza dovrà essere intensificata¹⁹⁷. Agli Stati membri spetta, oltre che l'organizzazione e formazione dell'apparato necessario all'espletamento degli

¹⁹⁴ Per un breve commento sul regolamento (CE) 882/2004 si rinvia a A. AGUADO, S. ARMATI, *Protection de la santé publique – Le contrôle des denrées alimentaires*, in *Rev. Dr. Un. Eur.*, 2004, pp. 96-97.

¹⁹⁵ Il paragrafo 3 dell'articolo 3 del regolamento in commento prevede: *“ I controlli ufficiali sono eseguiti in qualsiasi fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione dei mangimi o degli alimenti e degli animali e dei prodotti di origine animale. In ciò rientrano i controlli sulle aziende del settore dei mangimi e degli alimenti, sull'uso dei mangimi e degli alimenti, sul magazzino dei mangimi e degli alimenti, su qualsiasi trasformazione, il trasporto, relativi ai mangimi o agli alimenti e sugli animali vivi, richiesti per raggiungere gli obiettivi del presente regolamento”*.

¹⁹⁶ L'articolo 3 elenca, in particolare, tra i fattori da considerare nell'effettuazione dei controlli: i *“rischi identificati associati con gli animali, con i mangimi o con gli alimenti, con le aziende del settore dei mangimi e degli alimenti, con l'uso dei mangimi o degli alimenti o con qualsiasi trasformazione, materiale, sostanza, attività o operazione che possano influire nella sicurezza dei mangimi o degli alimenti, sulla salute o sul benessere degli animali”*; i *“dati precedenti relativi agli operatori del settore dei mangimi e degli alimenti per quanto riguarda la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali”*; *“l'affidabilità dei propri controlli già eseguiti”*; *“qualsiasi informazione che possa indicare un'eventuale non conformità”*.

¹⁹⁷ Dove emerga il sospetto di non conformità, secondo quanto indicato nel tredicesimo considerando del regolamento (CE) 882/2004, dovranno effettuarsi controlli ad hoc. Si segnala, in applicazione di tali previsioni, quanto disposto dal regolamento (UE) 297/2011, recante condizioni speciali per l'importazione di alimenti per animali e prodotti alimentari originari dal Giappone o da esso provenienti, a seguito dell'incidente alla centrale nucleare di Fukushima, in GU L 80, del 26 marzo 2011, pp. 5-8. L'atto europeo in questione, sollecitando l'attivazione tanto del sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi, quanto dell'analogo sistema per le emergenze radioattive, impone agli Stati membri controlli e campionamenti specifici delle merci in ingresso dal Giappone ed uscite dal Paese in un certo lasso temporale. Il timore di immissione sul mercato di prodotti alimentari e mangimi contaminati ha spinto la Commissione europea ad adottare tali condizioni, rendendo essenziali gli accertamenti effettuati presso i punti di entrata determinati o i punti di ispezione frontaliere.

incarichi ricevuti¹⁹⁸, anche la coordinazione delle procedure interne, al fine di garantirne la massima efficacia: come facilmente intuibile, i controlli effettuati a livello locale dovranno fornire risultati attraverso cui condurre indagini su più ampia scala. Solo il monitoraggio costante e coordinato, effettuato in ambito nazionale, dunque, rappresenta la chiave di funzionamento della sicurezza alimentare, nella più ampia cornice europea. Conformemente alle disposizioni della “General Food Law” (espressione con cui sovente si indica il regolamento (CE) 178/2002)¹⁹⁹, il regolamento (CE) 882/2004 estende l’effettuazione dei controlli su alimenti e mangimi provenienti da Paesi terzi²⁰⁰ ampliando così la sfera di vigilanza garantita, dalle precedenti norme comunitarie, ai soli controlli veterinari.

L’essenzialità dell’operato degli Stati membri, oltre ad essere riconosciuta specificamente dal regolamento di applicazione del sistema di allarme rapido, trova, nel regolamento (UE) 16/2011, un ulteriore incentivo: “*il RASFF- afferma l’ultimo periodo del terzo “considerando”- sostiene le azioni degli Stati membri consentendo lo scambio rapido di informazioni sui rischi dovuti ad alimenti o mangimi e sulle misure adottate o da adottare per farvi fronte*”. Si porta all’attenzione la singolare espressione adottata dal legislatore europeo: il sistema di allarme rapido non viene limitato ad una mera rete organizzata di solerte interazione comunicativa ma appare considerato quasi un’entità dotata di “vita propria” e “capacità decisionale”. Allo stesso tempo, la locuzione evidenziata segnala una separazione tra le azioni degli Stati membri e quelle del sistema: si noti infatti che la rete non le fa proprie, ma si limita semplicemente a “sostenerle”. Facendo convergere le considerazioni sinora svolte sul ruolo delle realtà nazionali all’interno della complessa struttura di cui si sta trattando, sembrerebbe di poter definire il compito di queste ultime quale “mera manovalanza”. Da un lato, infatti, i Paesi membri effettuano i controlli fisici e i campionamenti sulle merci: le azioni che, come si vedrà, potranno eventualmente essere assunte in caso di rischio saranno trasmesse, all’interno della rete, passando dalla Commissione, alla quale, sola, spetterà la gestione di tali evenienze.

Non potrebbe, d’altra parte, essere altrimenti: da un lato, infatti, la coordinazione dell’Istituzione si rivela indispensabile, per garantire l’uniformità, la semplificazione e l’effettività delle misure adottate²⁰¹. Dall’altro, una simile organizzazione porta ad evitare l’attivazione di strumenti inutili o inadeguati al temperamento tra l’esigenza di tutelare la salute e quella di incidere, nella misura più ristretta possibile, sulla libera circolazione delle merci.

In realtà, vi è uno strumento che consente la partecipazione degli Stati membri anche al processo “decisionale”, pur essendo, in conclusione, la gestione del rischio affidata alla Commissione. Tale spazio è accordato, in duplice modalità, dall’articolo 53 del regolamento (CE) 178/2002. In caso di emergenza dovuta ad un grave rischio per la salute umana che, come poi si dirà, non possa essere affrontato adeguatamente dall’azione degli Stati membri, la Commissione adotta misure che incidono sulla

¹⁹⁸ Si vedano, in proposito, gli articoli da 6 a 10 del regolamento (CE) 882/2004.

¹⁹⁹ In luogo dell’espressione “General Food Law”, spesso è utilizzato l’acronimo “GFL”.

²⁰⁰ Sull’importanza dei controlli effettuati dalle autorità doganali, ormai indirizzate ad un ruolo di prevenzione, più che di reazione, nelle ipotesi dell’individuazione dei rischi, si veda A. ALEMANNI, *L’approche européenne de la sécurité des importations*, in *Rev. Dr. Un. Eur.*, 2010, pp. 527-548, in particolare p. 538.

²⁰¹ Cfr. A. ALEMANNI, *op. cit.*, p. 529.

commercializzazione dei prodotti, attraverso l'assistenza del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione. La procedura di cui si è appena detto si applica, tuttavia, ai limitati casi delle emergenze ex art. 53, non ogni qualvolta vi sia l'attivazione del sistema di allarme rapido.

In conclusione, dunque, non appare in alcun modo fuorviante affermare che la posizione rivestita dagli Stati membri nella rete è, essenzialmente, quella di esecutori materiali: su di essi incombono, infatti, sia l'effettuazione dei controlli che l'applicazione delle misure per il raggiungimento degli obiettivi di sicurezza previsti dal regolamento. La partecipazione dei rappresentanti nazionali al Comitato non nega tale circostanza, in quanto, come anticipato, la consultazione dello stesso si ha, nell'adozione delle misure ad intraprendere, nella sola ipotesi delle emergenze non arginabili dalla mera azione degli Stati membri.

Vediamo però ora quale sia, in concreto, l'attività da questi svolta all'interno del sistema di allarme. Dell'effettuazione dei controlli sulle derrate alimentari già si è detto. A questo punto, è necessario comprendere cosa accada quando uno Stato membro venga a conoscenza dell'esistenza di un rischio per la salute umana, legato ad alimenti o a mangimi. Innanzitutto, come giunge all'attenzione delle Autorità sanitarie nazionali la sussistenza della possibile insorgenza di un nocimento a carico dei consumatori? Al di là dei controlli ufficiali e dei campionamenti, una prima fonte di informazione potrebbe essere l'operatore professionale²⁰² del settore alimentare che comunichi all'Autorità nazionale l'individuazione di un rischio. Ad essi, d'altra parte, il trentesimo considerando del regolamento (CE) 178/2002 assegna una considerevole rilevanza, precisando come essi *“siano in grado, meglio di chiunque altro, di elaborare sistemi sicuri per l'approvvigionamento alimentare e per garantire la sicurezza dei prodotti forniti”*²⁰³. In effetti, il primo controllo passa per l'azienda: è nell'interesse del produttore – o del distributore – assicurarsi che la merce da lui commercializzata risponda a tutti i requisiti igienico-sanitari che rendano quel determinato prodotto idoneo²⁰⁴ al consumo da parte dell'essere umano o degli animali. Questo, a prescindere da motivazioni di ordine etico, che non sempre appaiono conciliate con quelle di natura economica, è un dato inconfutabile: l'operatore che abbia posto in commercio un prodotto comportante un rischio sarà soggetto ad una responsabilità, legata al “vizio” della merce medesima. Oltre al risarcimento di eventuali danni provocati, esso incorrerà in sanzioni di carattere amministrativo, quando non addirittura penali. Accanto a ciò si aggiunga il “biasimo” dell'opinione pubblica, per non parlare del timore generalizzato che in occasione di allarmi alimentari si genera nei consumatori, attraverso l'indiscriminata trasmissione di informazioni mediatiche: tali fenomeni comporteranno ripercussioni negative sulla vendita degli articoli di quel determinato produttore (ma

²⁰² Il regolamento (CE) 178/2002, fornisce, all'articolo 2, la definizione di operatore professionale, sia per gli alimenti che per i mangimi, individuandolo nella *“persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare, nell'impresa alimentare”* o dei mangimi, *“sottoposta a suo controllo”*.

²⁰³ Sulla responsabilità che il regolamento (CE) 178/2002 assegna agli operatori del settore alimentare, si veda F. CAPELLI., *Responsabilità degli operatori del settore alimentare*, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 2006, pp. 391-410.

²⁰⁴ Sul concetto di idoneità al consumo meglio si dirà in seguito, per comprendere quale sia il livello di rischio considerato “accettabile”, atteso il fatto che l'eliminazione completa della categoria di “rischio” è un obiettivo pressoché utopico.

anche di ciò si discuterà meglio nella sede più opportuna). In questa fase, l'intento è quello di evidenziare quale sia l'interesse che possa spingere il fornitore di alimenti a comunicare, alle Autorità nazionali competenti, l'identificazione di un rischio legato a una determinata partita di prodotti.

Il regolamento (CE) 178/2002 non indica espressamente gli operatori professionali quali soggetti del sistema di allarme rapido. In concreto, però, essi lo sono²⁰⁵. Rappresentano, come si è detto, elementi da cui una notifica, che sarà indirizzata all'Autorità nazionale competente, potrà partire²⁰⁶. Sebbene non rappresentati nella rete attraverso un punto di contatto, ogni loro azione sarà resa nota, attraverso il circuito, grazie ai nodi nazionali: in questo senso, dunque, avvalendoci della catalogazione sopra condotta, essi figureranno quali soggetti "mediati"²⁰⁷. Incentrando, ora, l'attenzione sulle attività poste in essere dagli operatori professionali nel RASFF, potremmo individuare una serie di funzioni di considerevole peso²⁰⁸. In riferimento alla comunicazione che gli stessi trasmetteranno alle Autorità nazionali competenti, la loro funzione può essere descritta come "di impulso". Gli operatori professionali, infatti, assieme ai consumatori, sono i primi soggetti che ipoteticamente possono avvedersi di una non conformità del prodotto ai requisiti imposti dalla legge. Ecco che la notifica verso la competente autorità si rivela – sovente – strumento di attivazione del sistema stesso. Egualmente, essi dovranno trasmettere ogni notizia che dovesse successivamente emergere su quel determinato rischio. In questo senso, quindi, avranno un ruolo di "costante vigilanza", ruolo che comunque si espleta durante tutto il processo produttivo e che orienta l'intera organizzazione aziendale. Fondamentale, poi, è il dovere che incombe sugli operatori di garantire la "rintracciabilità" del prodotto²⁰⁹: dovranno pertanto essere in grado di riferire, alle autorità competenti, da chi, eventualmente, abbiano acquistato o a chi abbiano trasmesso la partita alla quale il rischio è connesso²¹⁰. Tale funzione di garanzia, d'altra parte, è individuabile non solo nel momento "patologico" ma, ancor prima, nella generale necessità che il prodotto sia sicuro (la possibilità di rintracciare il bene in caso di pericolo per la salute umana è un passo successivo). Ancora, gli operatori professionali dovranno adoperarsi per far rientrare l'allerta: in questa prospettiva, le misure che gli stessi adotteranno a livello

²⁰⁵ Sugli obblighi degli operatori professionali alla luce del regolamento (CE) 178/2002, si rinvia a D. PISANELLO, *Obblighi di sicurezza alimentare nel mercato unico europeo tra gestione del rischio e responsabilità d'impresa*, in *Dir. Com. Scambi Internaz.*, 2008, pp. 695-734.

²⁰⁶ L'articolo 19 del regolamento (CE) 178/2002 impone espressamente, all'operatore del settore alimentare "che ritiene o abbia fondato motivo di ritenere che un alimento da lui importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito non sia conforme ai requisiti di sicurezza degli alimenti, e l'alimento non di trova più sotto il controllo immediato di tale operatore del settore alimentare", l'obbligo di "avviare immediatamente le procedure per il ritirarlo ed informarne le autorità competenti".

²⁰⁷ Vedi sopra, p. 61.

²⁰⁸ J. ALEXANDER, *op. cit.*, pp. 40-41.

²⁰⁹ Si rinvia alla Guida sull'applicazione degli articoli 11, 12, 16, 17, 18, 19 e 20 del Regolamento (CE) 178/2002 relativo alla legislazione alimentare generale - conclusioni del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali del 20 dicembre 2004, consultabili all'indirizzo web http://ec.europa.eu/food/food/foodlaw/guidance/guidance_rev_7_en.pdf [03 marzo 2013]. È fondamentale la distinzione, condotta al punto III.3.5, tra il sistema RASFF e l'obbligo di notifica di cui agli articoli 19 e 20 della GFL e la specificazione che il primo coinvolga solo le autorità competenti (Commissione, Stati membri, EFSA).

²¹⁰ Si veda la definizione di rintracciabilità data all'articolo 3, paragrafo 1, n. 15 del regolamento (CE) 178/2002; si confronti anche l'articolo 18 del regolamento medesimo.

produttivo dovranno rivelarsi come efficaci strumenti di “garanzia del consumatore finale”. Ci si potrebbe interrogare su un ulteriore punto: incombe su di essi qualche dovere di informativa rispetto al diretto utilizzatore dei prodotti? In altri termini, fatto salvo l’obbligo di porre sul mercato solo merce sicura, può ritenersi assolto ogni compito informativo, nel momento in cui l’operatore trasmette le comunicazioni alle Autorità nazionali, o è tenuto a darne diretto avviso anche al consumatore? La netta distinzione tra le fasi del rischio, condotta dal regolamento (CE) 178/2002, assegna il ruolo di comunicazione alla Autorità europea per la sicurezza alimentare e alla Commissione, ciascuna per quanto di propria competenza. Si sarebbe portati a supporre che, nei confronti del consumatore, l’operatore professionale non debba avere nessun obbligo di informazione diretta sul rischio potenzialmente derivante da un determinato prodotto. Ad avvalorare tale argomentazione soccorrerebbe anche l’articolo 10 del regolamento in esame, il quale, attribuendo il compito di comunicazione di sospetti rischi, in funzione della loro natura, gravità ed entità, alle autorità pubbliche, parrebbe sollevare, dall’incombente, gli operatori privati. In realtà, l’articolo 19 stabilisce che, qualora il prodotto possa essere arrivato ai consumatori, l’operatore sia tenuto ad informarli direttamente, in maniera efficace ed accurata, del motivo del ritiro. Se necessario, egli dovrà richiamare la merce già fornita, quando altre misure non si rivelino idonee a garantire un livello adeguato di tutela della salute umana. Tali accorgimenti che, come si dirà oltre, possono costituire sia presupposti che conseguenze tipiche del sistema di allarme rapido, conducono ad individuare, in capo all’operatore professionale, un obbligo di informativa, che, seppur sottoposto alle condizioni dell’articolo 19, concorrerà con quello spettante alle pubbliche autorità.

Concludendo, dunque, le funzioni che l’operatore professionale, pur non ufficialmente nominato tra i soggetti del RASFF, è tenuto a compiere per garantire la massima efficacia della rete di allerta, possono essere riassunte con le espressioni vigilanza, impulso, comunicazione e garanzia.

Se destinatario delle informazioni in transito nella rete, pur non diretto, salva l’ipotesi appena vista, è il consumatore, in quanto sua è la salute che si intende tutelare, è interessante chiedersi se esso pure possa essere considerato soggetto del sistema di allarme rapido. La risposta non può che essere affermativa, per almeno due considerazioni.

Da un lato, l’identificazione del rischio potrebbe partire dal consumatore, il quale, accortosi di un’anomalia nell’alimento, decida di rivolgersi all’autorità sanitaria locale, evidenziando l’accaduto. È quanto successo, di recente (e con episodi che continuano a ripetersi), con il caso delle mozzarelle che, a contatto con l’aria per un certo tempo, assumevano una colorazione tendente all’azzurro-blu²¹¹. Se l’allarme lanciato nel 2010 era trasmesso grazie alla comunicazione effettuata alle competenti autorità da una consumatrice avvedutasi del mutamento cromatico, a marzo 2011 la notizia è partita da una mensa scolastica di Genova. Ciò considerato, dunque, gli utilizzatori degli alimenti rivestono certamente un ruolo attivo, nel sistema, qualora essi “denuncino” simili non conformità, permettendo, oltre all’effettuazione di specifici controlli, l’adozione di misure a garanzia della sicurezza dei prodotti posti in commercio.

Vi è poi un secondo aspetto che può condurre il consumatore a divenire parte attiva del RASFF: ciò accade quando, in caso di richiamo dal mercato di un prodotto già

²¹¹ Responsabile del mutamento cromatico è un batterio, che prolifera nell’acqua di produzione dei latticini e sulla cui innocuità o tossicità sussisterebbero pareri contrastanti.

arrivato all'acquirente, esso provveda alla riconsegna dello stesso. La circostanza può assumere rilevanza, oltre che per la salute del medesimo consumatore, per consentire, ad esempio, stime sul numero di prodotti cui è connesso un rischio ancora in circolazione, sui tempi di reazione del mercato alle allerte, sull'efficacia delle azioni di richiamo. Ancora una volta, il riferimento sarà effettuato alla categoria - come sopra definita - dei "soggetti mediati": gli utilizzatori, infatti, potranno offrire il proprio contributo attraverso una comunicazione da effettuarsi alle autorità nazionali competenti, le quali provvederanno alla notifica sulla rete del sistema di allarme rapido.

Infine, è d'uopo una considerazione sulla capacità che i consumatori hanno di stravolgere l'andamento di un determinato mercato, a seguito di un allarme che abbia riscosso un'ampia diffusione mediatica. Come dimostrato sia nel caso della BSE²¹² che dell'influenza aviaria, la tendenza degli acquirenti, indipendentemente dalle rassicurazioni che vengano offerte sulla sicurezza di un prodotto dalle autorità nazionali, sarà, sempre e comunque, quella di interrompere drasticamente gli acquisti di merce di quella determinata categoria: mentre, nel caso della BSE, vi fu un crollo delle vendite delle carni bovine, nella vicenda legata all'influenza "aviaria" crollarono gli acquisti delle carni bianche. Analogamente, nella vicenda dell'E. Coli, il mercato danneggiato fu quello degli ortofrutticoli freschi. Ecco che, sul consumatore, incombe un altro compito: effettuare i propri acquisti ed utilizzare i prodotti con oculatezza, seguendo le comuni norme igienico-sanitarie, senza lasciarsi vincere da infondati allarmismi. L'asserzione sembrerà banale: in realtà, come noto, l'equilibrio economico è frutto di un bilanciamento tra domanda ed offerta in un determinato settore. Se tale stabilità subisce una distorsione, come può essere una deliberata astensione dall'effettuazione di determinati acquisti, non legata a ragioni "scientificamente fondate" ma a mere psicosi, gli effetti economici negativi sul mercato si svilupperanno su un ampio spettro e non saranno limitati al solo settore ove l'alterazione dell'equilibrio si è determinata.

Anche il ruolo dei consumatori, dunque, si rivela decisivo nel delicato bilanciere che regola da un lato la libera circolazione delle merci, dall'altro la tutela della salute umana. Pur non essendo soggetti del sistema di allarme rapido nel settore alimentare, ai sensi del regolamento (CE) 178/2002, essi ne costituiscono un nodo fondamentale, sia in fase di attivazione che nella realizzazione delle successive misure.

III. 5. 2 Segue: le reti nazionali di allerta

Tornando all'argomentazione da cui si era partiti, avendo compreso come l'identificazione di un rischio possa essere realizzata sia attraverso i controlli ufficiali condotti dagli Stati membri che per mezzo di informazioni trasmesse direttamente dagli operatori professionali o dai consumatori, resta ora da vedere come sia strutturato l'apparato esecutivo, all'interno dei Paesi della rete, e cosa sia richiesto loro.

Il regolamento (CE) 178/2002 non disciplina nel dettaglio l'organizzazione che la rete deve assumere a livello nazionale: tale incumbente è lasciato a ciascuno Stato membro. Vi saranno pertanto peculiarità che varieranno da Paese a Paese, a seconda

²¹² J. ALEXANDER, *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea: analisi critica di una nuova disciplina comunitaria*, in AA. VV., *La disciplina comunitaria sulla sicurezza alimentare, sugli OGM e sul prodotto biologico*, Roma, 2005, pp. 17-18.

dell'impostazione amministrativa interna. Come abbiamo visto, l'unico elemento che il diritto europeo impone è l'esistenza di un solo punto di contatto, che fungerà da nodo della rete. Esso sarà dunque la rappresentanza nazionale ai fini della trasmissione delle notifiche all'interno del sistema di allarme rapido. L'elenco dei punti di contatto RASFF è visibile e consultabile pubblicamente, attraverso il sito istituzionale predisposto dall'Unione europea.

Come anticipato, proprio da tale elencazione è partita l'indagine rivolta alle autorità e agli uffici nazionali competenti nei singoli Stati Membri del RASFF e finalizzata a comprendere l'apporto che le reti locali possono conferire al funzionamento del sistema, nel suo complesso. Superfluo osservare che simile ricerca era supportata da una preventiva rassegna a non incontrare riscontro da parte dei destinatari delle richieste di informazioni. Inaspettatamente, tuttavia, un discreto numero di risposte, talune notevolmente dettagliate e solerti, è giunto ad integrare il quadro di funzionamento del sistema di allerta.

III.5.3 Segue: la rete di allerta italiana

Per quanto concerne l'Italia, il punto di contatto è l'Ufficio VIII della Direzione Generale per la sicurezza degli alimenti e della nutrizione del Ministero della Salute²¹³. Con esso collaborano, ai fini dell'efficace attivazione del RASFF, tutti i soggetti che, all'interno del Paese, sono coinvolti, in prospettiva amministrativa, nel sistema stesso (regioni, province autonome, uffici periferici e territoriali, Carabinieri della Sanità, aziende sanitarie locali)²¹⁴. Una buona organizzazione è lo strumento che consente l'effettivo funzionamento e la concreta interazione tra tutti questi componenti. Per

²¹³ Va segnalato, per quanto attiene all'organizzazione della rete, il regolamento 2230/2004/CE della Commissione, del 23 dicembre 2004, recante modalità di applicazione del regolamento n. 178/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la rete di organismi operanti nell'ambito di competenza dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, in GU L 379, del 24 dicembre 2004, pagg. 64-67. Esso dispone, in particolare, che tutti gli organismi istituiti a livello nazionale per operare nell'ambito di competenza dell'EFSA abbiano una configurazione indipendente, caratterizzata da profili di trasparenza e riservatezza. Si veda, a riguardo, N. LONGOBARDI, *A proposito di autorità italiana per la sicurezza alimentare fra disciplina europea e interventi normativi nazionali*, in *RDA*, 2009, 4, pp. 30-36, consultabile all'indirizzo internet <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2009-04/LONGBARDI.pdf> [03 marzo 2013]. Per quanto concerne l'Italia, l'Autore nota la mancata ottemperanza del Paese agli obblighi previsti dall'atto comunitario, interpretando l'articolo 27 del Regolamento (CE) 178/2002 nel senso della necessaria costituzione, negli Stati membri, di organi che svolgano funzioni analoghe a quelle dell'Autorità europea. Nonostante le previsioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244, del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248 e della legge 28 febbraio 2008, n. 31, l'Autorità nazionale, che avrebbe dovuto avere la sua sede a Foggia e avrebbe dovuto rispecchiare le funzionalità dell'EFSA, non ha visto mai la luce. In sua vece, va rilevato, la valutazione del rischio è stata affidata ad un Segretariato nazionale della valutazione del rischio della catena alimentare e a un Comitato nazionale per la sicurezza alimentare. Si confronti anche CASSESE S., *Proposte per un'Autorità nazionale per la sicurezza alimentare*, in *GDA*, 2002, pp. 799 ss. Il DPR 108 del giorno 11 marzo 2011, in GU, Serie generale, n. 162 del 14 luglio 2011, ha però modificato parzialmente la struttura del Ministero della Salute (si veda, in particolare, l'articolo 8).

²¹⁴ Sull'attività di vigilanza e sul ruolo delle realtà locali nelle emergenze sanitarie, si veda G. SPINELLI, *I contaminanti nei prodotti alimentari – L'attività di ARPAT*, in *Regole delle produzioni locali e mercato globale - III Giornata sulla sicurezza alimentare*, Pisa, 2010, pp. 81-98.

consentire uniformità di applicazione, la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano ha approvato delle linee guida di applicazione del sistema, con l'Intesa del 13 novembre 2008, sostitutiva della precedente del 15 dicembre 2005²¹⁵. Come si evince dalle stesse, anche la struttura nazionale è prevista per funzionare come una rete nella quale i nodi sono collocati sia a livello regionale²¹⁶, che nella dimensione locale. Il quarto punto delle linee guida stabilisce, infatti, quali altri soggetti siano tenuti all'individuazione del punto di contatto, indicando, espressamente, “*i competenti servizi medici e/o veterinari delle ASL; i competenti servizi medici delle Regioni e/o delle Province autonome; gli uffici periferici del Ministero della Salute; il Ministero della Salute*”, rappresentato dalla Direzione generale per la sicurezza degli alimenti e della nutrizione. Affinché le notifiche possano essere trasmesse in tempo reale a tutti i membri della rete di allerta nazionale, ogni punto di contatto comunica agli altri l'indirizzo di posta elettronica attivo per l'invio delle informazioni, oltre ai dati del personale referente all'interno della struttura (per garantirne, ovviamente, l'immediata reperibilità). Incombe sui punti di contatto, inutile osservarlo, un obbligo di tempestivo aggiornamento in caso di variazione dei dati.

Le linee guida prevedono anche la possibilità che una Regione o una Provincia autonoma non nomini il proprio punto di contatto: in tal caso le informazioni saranno trasmesse direttamente alle ASL competenti.

L'attivazione del sistema di allarme rapido si ha, seguendo le indicazioni delle linee guida, ogni volta in cui siano individuati: un superamento, nell'alimento o mangime, dei limiti fissati dalle normative vigenti in materia di sicurezza alimentare; alimenti dannosi per la salute o inadatti al consumo umano, qualora rappresentino un grave rischio per la salute del consumatore; mangimi che hanno un effetto nocivo sulla salute umana o animale²¹⁷. Esse saranno parimenti applicabili ai cd. prodotti intermedi²¹⁸ qualora, già immessi sul mercato, rappresentino “*un grave rischio, diretto o indiretto, per la salute umana, animale e per la salubrità dell'ambiente*” e a tutti i materiali e gli oggetti destinati ad entrare in contatto con gli alimenti, di cui al regolamento (CE) 1935/2004²¹⁹.

²¹⁵ Alla data del 03 marzo 2013, le linee guida del 13 novembre 2008 sono consultabili all'indirizzo internet http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_1147_listaFile_itemName_0_file.pdf, mentre le linee guida del 15 dicembre 2005 sono alla pagina http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_normativa_1782_allegato.pdf. Per un breve commento sulle medesime si rinvia a D. PISANELLO, *Update of Italian Guidelines on Rapid Alert System for Food and Feed: some explanation in a shaded internal legislative frame work*, in *EFFL*, 2009, pp. 87-90.

²¹⁶ Si vedano le definizioni a pagina 5 delle linee guida del 2008.

²¹⁷ Sono esclusi dall'ambito di applicazione delle linee guida (e quindi dal RASFF), i criteri microbiologici di igiene del processo; le frodi commerciali che non rappresentano un rischio attuale o potenziale per il consumatore; i mangimi nei quali l'agente biologico potenzialmente pericoloso risulta non vitale; gli alimenti che per loro natura sono destinati a subire un trattamento prima del consumo tale da renderli innocui alla salute umana o animale.

²¹⁸ Per prodotti intermedi, secondo le linee guida del novembre 2008, si intendono i “*prodotti alimentari destinati all'industria, agli utilizzatori commerciali intermedi ed agli artigiani per i loro usi professionali ovvero per essere sottoposti ad ulteriori lavorazioni, nonché i semilavorati non destinati al consumatore*”.

²¹⁹ Regolamento (CE) 1935/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari e che abroga le direttive 80/590/CEE e 89/109/CEE, in GU L 338, del 13 novembre 2004, pp. 4-17.

Qualora il rischio sia solo sospetto, ma egualmente connotato da gravità, all'insegna del principio di precauzione²²⁰, su cui meglio si dirà in seguito, l'attivazione del sistema di allarme rapido sarà comunque immediata, anche se i dati scientifici a riguardo dovessero non essere sufficienti.

L'attivazione del sistema è compito individuato, dal punto 5 del documento in esame, in capo al Servizio degli Uffici medici e veterinari delle ASL e al Servizio degli Uffici periferici del Ministero della Salute. Essi, qualora vengano a conoscenza dell'esistenza di un rischio, nei termini sopra descritti, connesso ad alimenti o mangimi, trasmettono la notifica attraverso l'inoltro, in formato elettronico (cui segue eventualmente la spedizione postale o via fax), dei modelli all'uopo predisposti. Saranno in particolare inviati la scheda di notifica, la copia del verbale di campionamento, il rapporto di prova, la copia del DDT relativa all'eventuale acquisto e/o all'eventuale vendita del prodotto in un Paese estero, l'elenco dei clienti²²¹ e, se disponibile, il codice EAN (codice a barre).

Un ulteriore modulo è predisposto per la categoria di notifiche dette "di follow up", con le quali vengono fornite informazioni supplementari su una comunicazione già inviata nella rete (si dirà più diffusamente di tale ordine di dati, trattando della distinzione tra tipologie di notifiche).

Ciascun partecipante alla rete nazionale avrà, specularmente a quanto avviene in quella europea, specifici incarichi predeterminati.

Ecco che le linee guida, al fine di consentire, come si è visto, l'uniformità di procedura, stabiliscono alcuni principi cui ogni partecipante dovrà attenersi, nell'ipotesi di identificazione di un rischio.

Per quanto attiene agli Uffici delle ASL, essi costituiscono l'apparato "scientifico" interno del sistema. Ai loro tecnici sarà affidato, dunque, il campionamento degli alimenti e dei mangimi e ogni altra verifica che si riveli necessaria. I controlli partiranno da un presupposto: qualora sia individuata un'irregolarità su un prodotto di un lotto, ogni elemento ad esso appartenente sarà ritenuto, a priori, non conforme. In virtù di tale considerazione, una volta riscontrata un'anomalia su un campione, non si procederà ad ulteriori prelievi sul medesimo lotto, mentre, secondo una valutazione condotta "caso per caso", saranno possibili analisi su altri lotti dello stesso prodotto. Le linee guida prevedono anche l'ipotesi in cui, il bene sia stato sottoposto a controlli in seguito ad un reclamo e sia, nell'occasione, pervenuto in confezione non più integra: in tal caso, nell'incertezza se il vizio fosse presente al momento della distribuzione o si sia, diversamente, manifestato all'esito di una negligente conservazione da parte del consumatore, le Aziende locali dovranno procedere a campionamenti su altri lotti del medesimo prodotto, al fine di poter escludere, eventualmente, quest'ultima ipotesi.

²²⁰ Vedi sotto, p. 156.

²²¹ Le Linee guida specificano nel dettaglio, al punto 9, le informazioni che l'elenco clienti deve puntualmente contenere, in modo tale che l'eventuale trasmissione dei dati sia quanto più completa e rapida. Tale elenco consente, infatti, di risalire alla cd. rete di commercializzazione del prodotto, ossia di individuare con esattezza gli acquirenti del bene al cui utilizzo il rischio è connesso. Per rintracciare la merce, dunque, sarà essenziale l'indicazione della ragione sociale della ditta destinataria e il suo indirizzo completo (compreso recapito telefonico, fax ed e-mail, se possibile); il numero di lotto, con scadenza o termine massimo di conservazione; la quantità di prodotto venduto, con indicazione di tipologia e numero di confezioni; la data di consegna e gli identificativi DDT. L'elenco clienti, da trasmettersi con l'attivazione dell'allerta, dovrà essere compilato in ogni sua parte, affinché risulti chiaro e di facile lettura.

Accanto a compiti strettamente tecnici come quello appena indicato, le ASL hanno incarichi che, pur apparendo meramente formali, in realtà sottendono prospettive di notevole rilevanza. In primo luogo, infatti, su di esse incombe un onere di verifica dell'avvio delle misure di ritiro o richiamo da parte dell'operatore professionale, per un prodotto "irregolare": tale controllo, volto a verificare l'effettività dell'attuazione delle attività da parte dell'operatore²²², si estenderà anche alle modalità con cui tali misure siano state poste in essere e alla adeguatezza di tali piani al rischio riscontrato, in particolar modo quando gli strumenti non siano stati preventivamente esaminati in fase di vigilanza.

Ai fini dell'adozione di misure su più ampia scala e per consentire la corretta trasmissione delle notifiche, le ASL dovranno curare l'acquisizione della lista di distribuzione dei prodotti, preferibilmente in formato elettronico, al fine di garantirne un inoltro più funzionale e verificare la completezza dei dati in essa contenuti²²³. Le modalità di ritiro del prodotto dovranno poi essere segnalate al nodo regionale competente o, nel caso in cui questo non sia fissato, alla ASL della Regione allo scopo nominata.

Sarà, poi, indispensabile accertare l'effettivo ritiro del prodotto dal commercio: tale attività sarà espletata dalle competenti autorità sia attraverso la documentazione relativa al trasporto, sia attraverso ogni altro incartamento si possa rivelare utile a tal fine. In capo alle ASL grava pure l'incombente di accertare la sorte dei prodotti che siano stati sottoposti al ritiro o al richiamo: ogni informazione sulla possibile destinazione finale della merce dovrà essere acquisita.

Assunte le informazioni relative alla distribuzione del prodotto, le ASL dovranno poi procedere ai controlli della merce acquistata dai clienti dell'operatore professionale "di origine". A questo punto, le linee guida conducono una distinzione, imponendo, da un lato, controlli a campione su chi, tra questi acquirenti, svolga attività di vendita o somministrazione diretta al pubblico. Per individuare i soggetti su cui effettuare i campionamenti, saranno seguiti tre criteri: gravità del rischio, periodo di vita commerciale del prodotto, ampiezza della rete di commercializzazione. Dall'altro lato, grossisti ed imprenditori saranno sottoposti a controlli sistematici, al fine di verificare l'effettività delle procedure di ritiro o richiamo e con l'intento principale di ottenere tutta la documentazione sulla distribuzione secondaria.

Se, all'esito o nel corso dei controlli eseguiti, dovesse risultare che l'operatore professionale non ha provveduto al ritiro dei prodotti non conformi, sarà la stessa ASL ad adottare misure sostitutive al fine di garantire la tutela della salute dei consumatori. La responsabilità tradotta dalle Linee Guida nella sfera di competenza delle Aziende sanitarie è di notevole portata. Esse, oltre ad effettuare i controlli indicati, saranno tenute ad una serie di incombeni legati alla fase di gestione del rischio: nel momento in cui viene decisa l'adozione di una misura sostitutiva all'azione dell'operatore

²²² Il ritiro dei prodotti dal mercato, come si evince dalle Linee guida, è un'operazione a totale carico dell'operatore professionale. Si confronti, a tal proposito, il sesto punto, in conclusione del paragrafo inerente alla verifica delle ASL competenti sul ritiro/richiamo del prodotto dal mercato.

²²³ Come si ricava dal punto 6 delle linee guida, alla lettera b del paragrafo sulla "verifica del ritiro/richiamo del prodotto", l'orientamento fornito alle ASL è notevolmente dettagliato. I funzionari dovranno infatti controllare la completezza di tutte le informazioni contenute nelle liste di distribuzione: indirizzi, lotto, scadenza o termine minimo di conservazione, quantità del prodotto fornito, data della transazione e numero di documento di trasporto.

professionale, è compiuta una valutazione che avrà ripercussioni di considerevole tenore, non solo scientifiche o tecniche, ma economiche e politiche.

Tutte le notizie di non conformità dovranno, al contempo, essere trasmesse al nodo regionale e ad eventuali altre ASL interessate. Anche tale tipologia di notifica avrà un contenuto particolareggiato: le informazioni fornite avranno però un carattere comunicativo aggiuntivo. Esse conterranno, ad esempio, ogni dettaglio che possa consentire l'adozione di misure o l'applicazione di sanzioni per il prodotto non conforme. Le linee guida suggeriscono, in proposito, l'indicazione dell'avvenuta effettuazione, o meno, del ritiro da parte dell'operatore professionale fornitore, della mancata ricezione del cliente delle dovute informazioni per procedere al ritiro medesimo o del ricevimento di comunicazioni risultate non pertinenti. Ancora, sarà indicato, nella notifica, il caso dell'errato indirizzo del cliente.

Anche gli esiti degli accertamenti e le indicazioni sulla funzionalità delle modalità di rintracciabilità trovano spazio di comunicazione nella rete RASFF nazionale. Le ASL dovranno, infatti, trasmettere ai nodi regionali, con apposito modello allegato alle stesse linee guida, valutando ogni singola fattispecie, determinate informazioni. L'elenco stilato nel documento in esame prevede, in particolare, le seguenti eventualità: il prodotto è stato ritirato; il prodotto è stato accantonato in attesa del ritiro; il prodotto è stato ulteriormente distribuito; il prodotto è stato venduto al consumatore finale o, in caso di mangimi, all'utilizzatore finale (in tale ipotesi, l'emergenza di un grave rischio imporrebbe il richiamo del prodotto); il prodotto è in vendita (e in detta evenienza le linee guida impongono il sequestro del medesimo).

È interessante una specificazione condotta nel testo del provvedimento, il quale precisa l'insufficienza di espressioni come: "*il prodotto non è stato reperito*". Simile locuzione ricorda, infatti, quella che il Ministero della Sanità (Direzione generale della sicurezza degli alimenti e della nutrizione), nella propria circolare del 18 febbraio 2010, addita come conclusiva di numerose allerte che si risolvono nel rintraccio e ritiro di determinati prodotti, senza tuttavia l'attivazione di ulteriori azioni volte a portare a conoscenza degli utenti i possibili rischi connessi al bene di consumo²²⁴. Anche se l'espressione segnalata dal Ministero appare decisamente più precisa, il significato è, in conclusione, il medesimo: emerge, infatti, la necessità di una più stringente funzionalità delle procedure operative del sistema stesso, a livello locale.

Tornando ai compiti che le Linee guida pongono a carico delle ASL, si individua, altresì, l'applicazione di sanzioni, ai sensi del decreto legislativo 190/2006²²⁵, nel caso sia riscontrata una violazione degli articoli 19 e 20 del Regolamento.

Secondo quanto disposto dal documento in questione, le misure cui le ASL possono sottoporre i prodotti sono distinte a seconda che esse attengano ad alimenti o a mangimi.

Nel primo caso, avremo tre ordini di procedure possibili. Primariamente, la sottoposizione dei prodotti immessi sul mercato e non rispondenti ai requisiti di

²²⁴ Alla data del 3 marzo 2013, il testo della circolare può essere letto al seguente indirizzo http://www.regione.veneto.it/NR/rdonlyres/2E64E1CD-F871-4A82-A8B1-ED18DC71951A/0/CIR_COLAREMINSALPROT4312DEL18022010.pdf. Il Ministero, in particolare, evidenzia come sovente le allerte siano chiuse con la seguente espressione: "*Il prodotto non era più presente nell'esercizio commerciale in quanto interamente commercializzato al consumatore finale*".

²²⁵ Il decreto legislativo 05 aprile 2006, n. 190, pubblicato in GU 118 del 23 maggio 2006, reca la disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) 178/2002.

sicurezza alimentare, conformemente a quanto stabilito dall'articolo 7 del regolamento (CE) 2073/05²²⁶, ad un'ulteriore trasformazione attraverso un procedimento che elimini il rischio²²⁷.

Il secondo ordine di misure prevede l'utilizzazione dei prodotti "irregolari" in vista di una destinazione diversa da quella originaria, purché, ovviamente, questa non determini un rischio per la salute umana, animale o per l'ambiente.

Infine, la misura drastica della distruzione: ad essa dovrà farsi ricorso qualora le precedenti procedure non fossero applicabili.

Anche per i mangimi sono previsti tre ordini di misure.

La prima prevede la destinazione dell'alimento ad animali diversi da quelli cui era inizialmente indirizzata, nel caso in cui la non conformità fosse correlata a sostanze particolari vietate per quella determinata specie, ma non per altre.

La seconda misura consiste nella "bonifica" del prodotto, ossia, similmente a quanto visto per gli alimenti destinati all'uso umano, nella sottoposizione del bene ad una procedura determinata (le Linee guida portano l'esempio, ovviamente non esaustivo, del trattamento termico), all'esito della quale sia garantita la salubrità del prodotto.

Ancora una volta, il terzo ordine di accorgimenti adottabili sarà quello più drastico, prevedendo la distruzione, con idonei metodi, dei mangimi non "recuperabili" attraverso le procedure previamente descritte.

Nel caso in cui le misure elencate dalle Linee guida siano attuate in una sede diversa da quella dell'operatore professionale, dovranno essere informati sia la ASL, che la Regione, che il Ministero della Salute.

Un'altra evenienza che si può presentare alle Aziende sanitarie locali è quella di un prodotto cui è connesso un rischio per la salute umana che non sia però più rinvenibile in quanto sottoposto ad un processo di trasformazione che ne ha annullato la potenziale nocività. In tal caso, sarà compito degli Uffici procedere alle analisi (anche di laboratorio e a spese dell'operatore professionale) necessarie al fine di confermare l'abbattimento del rischio connesso al prodotto. Seguirà una comunicazione al nodo regionale, che renderà conto o dell'effettiva conformità dei prodotti ottenuti, o del persistente rischio legato agli alimenti trasformati. In tale ultima ipotesi, si renderà necessaria l'attivazione di una nuova allerta, nelle modalità già viste.

Per quanto concerne un rischio connesso ai mangimi, qualora questi siano già stati somministrati agli animali, le ASL saranno tenute a fornire ai nodi regionali informazioni sui provvedimenti adottati. Al contempo, procederanno ad acquisire i dati che consentano di procedere ad una nuova valutazione del rischio, per ponderare la probabilità che "il contaminante" si trasferisca nella catena alimentare umana o animale. In relazione all'esito di tale stima, saranno poi adottate le misure ritenute idonee.

Ovviamente, nel sistema delle analisi degli accertamenti sui prodotti, saranno tenuti ad operare i servizi medici e veterinari dell'Azienda interessata. Essi trasmetteranno tutte le informazioni sia al nodo regionale che alle altre ASL della Regione eventualmente interessate dalla problematica sanitaria²²⁸.

²²⁶ Regolamento 2073/2005/CE della Commissione, del 15 novembre 2005, sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari, in GU L 338 del 22 dicembre 2005, pp. 1-26.

²²⁷ Le Linee guida specificano, a tal riguardo, che simili procedure potranno essere attuate solo da operatori professionali diversi dai rivenditori al dettaglio.

²²⁸ Si veda il punto 10 delle Linee guida del 13 novembre 2008.

L'altro soggetto del sistema di allarme rapido, nella sua attuazione nazionale, è il nodo (o punto di contatto) regionale (si precisa sin da ora che alle Regioni sono assimilate le Province autonome di Trento e Bolzano). Anche per esso le Linee guida stabiliscono criteri operativi ben determinati.

In primo luogo, ad esso spetta un ruolo di coordinamento di tutte le azioni, poste in essere a seguito della trasmissione dell'allerta, garantendo la tempestività delle informazioni. Esso curerà altresì i rapporti con una serie di soggetti, essenziali nell'analisi del rischio: l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale²²⁹, l'Agenzia regionale per la Protezione Ambientale²³⁰, i Laboratori di Sanità pubblica²³¹, il Ministero della salute, l'Istituto superiore di Sanità²³², le Regioni e le Province autonome coinvolte, le ASL del territorio.

In questo senso, esso sarà il ricevitore e trasmettitore di tutte le informazioni che circolano tra la rete regionale e quella nazionale: da un lato, dunque, attenderà alla comunicazione dei dati provenienti dal punto di contatto nazionale, verso gli organi locali preposti ai controlli. Dall'altro, in caso di identificazione di un rischio ad opera di una delle ASL di propria competenza, trasmetterà le informazioni ricevute (ed ogni altra successiva comunicazione che le completi) al punto di contatto nazionale e ai nodi di altre regioni interessate²³³.

Il nodo regionale svolge, in secondo luogo, una funzione di controllo sulla documentazione ricevuta nella trasmissione delle allerte, verificando la conformità dei requisiti a quanto previsto dalle Linee guida.

Ancora, esso riveste una funzione decisionale: potrà infatti assumere ogni ulteriore provvedimento opportuno, in relazione al prodotto per il quale è stato identificato il rischio.

Infine, il nodo regionale ha un compito di più generale comunicazione, essendo incarico di sua competenza la stesura di rapporti periodici relativi alle allerte gestite.

Le linee guida elencano poi una serie di attività che possono eventualmente rientrare tra le competenze dei nodi regionali (e delle Province autonome). Il primo è un potere di informativa diretta dei cittadini: in casi di particolari rischi per la salute umana, è consentito al nodo regionale diramare comunicazioni attraverso i mezzi di

²²⁹ Gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali sono enti sanitari di diritto pubblico, occupati nell'attività di prevenzione, controllo e ricerca, nell'ambito della sanità e benessere degli animali, della sicurezza degli alimenti di origine animale e dei mangimi, della tutela ambientale.

²³⁰ Le agenzie regionali per la protezione ambientale (ARPA) sono enti regionali impegnati nel monitoraggio e prevenzione ambientali a livello locale, sorti a seguito dell'entrata in vigore della legge 21 gennaio 1994, n. 61, in GU n. 21 del 27 gennaio 1994. Tali Agenzie colmavano il vuoto lasciato dal referendum abrogativo del 1993, con cui le competenze in materia ambientali erano state sottratte al Servizio sanitario nazionale e alle Unità sanitarie locali.

²³¹ I laboratori di sanità pubblica rappresentano centri specializzati per la conduzione di analisi scientifiche (chimico – fisiche, tossicologiche, batteriologiche...) non ricomprese nella sfera di attività dell'ARPA.

²³² L'Istituto superiore della sanità conduce, nel settore della sanità pubblica, molteplici attività, in particolar modo occupandosi di ricerca, controllo, sperimentazione e consulenza ai fini della tutela della salute.

²³³ Anche per i Servizi Medici e Veterinari che collaborano con il nodo regionale, il punto 10 delle Linee guida elenca i soggetti ai quali gli stessi devono trasmettere le informazioni: ASL del proprio territorio interessate, nodi regionali interessati delle altre Regioni e/o Province autonome, Punto di Contatto nazionale.

informazione a diffusione regionale (ivi compreso il sito istituzionale della Regione o Provincia autonoma).

I punti di contatto regionali potranno poi concordare con le ASL, gli Istituti zooprofilattici sperimentali e con i laboratori ARPA ulteriori azioni da intraprendere o stabilire nuovi provvedimenti da adottare²³⁴, a tutela della salute umana, animale o dell'ambiente. Sempre in accordo con le Aziende sanitarie territorialmente competenti, potranno poi essere predisposte visite ispettive sulle imprese soggette a segnalazione.

Un'ultima funzione assegnata dalle linee guida ai punti di contatto regionali concerne la possibilità di predisporre, a seconda della gravità del rischio, nuovi interventi a livello regionale (o provinciale, se il riferimento è condotto alle Province autonome): in via non esaustiva, il documento in esame suggerisce, ad esempio, la *“ricerca a tappeto del prodotto alimentare o del mangime”* o *“l’attivazione del Comando Carabinieri per la tutela della salute”*.

Come indicato, la rete regionale fa parte del più ampio apparato nazionale: il punto di contatto italiano rappresenta perciò il tramite tra la prima e il piano comunitario. A tal proposito, il regolamento (UE) 16/2011 specifica, al suo articolo 2, paragrafo 5, che i membri della rete garantiscono *“una comunicazione efficace tra i loro punti di contatto e le autorità del territorio soggetto a loro giurisdizione, da un lato, e tra i loro punti di contatto e il punto di contatto della Commissione, dall’altro”*. La norma in esame stabilisce, in particolare, come tali obiettivi informativi possano essere raggiunti. Per un verso, è richiesta la costituzione di una rete di comunicazione efficace tra i nodi e le autorità territoriali competenti, rete che ovviamente dovrà essere mantenuta in buono stato. Per l'altro verso, gli Stati membri saranno tenuti a definire *“i ruoli e le responsabilità dei loro punti di contatto e di quelli della autorità competenti nel territorio soggetto alla loro giurisdizione relativamente alla redazione e alla trasmissione delle notifiche inviate al punto di contatto della Commissione come pure alla valutazione e diffusione delle notifiche ricevute dal punto di contatto della Commissione”*. Le Linee guida, che pur sono anteriori al regolamento di applicazione, dispongono proprio i criteri attraverso cui il nodo nazionale dovrà regolare il proprio operato²³⁵. A quest'ultimo è affidata, in primo luogo, la cura delle relazioni con tutti gli altri punti della rete. In conseguenza di ciò, rappresentando il collettore nazionale di tutte le allerte e delle notifiche per informazione ricevute, esso dovrà procedere ad una valutazione delle comunicazioni trasmesse, analizzando, in particolare, la completezza della documentazione; la corretta applicazione delle disposizioni di legge vigenti, nazionali e comunitarie; l'adeguatezza dei criteri adottati per la caratterizzazione del pericolo e la valutazione del rischio. Compiuti i suddetti accertamenti, sarà poi compito dell'Ufficio VIII della Direzione Generale della sicurezza degli alimenti e della nutrizione validare la documentazione ricevuta, comunicando tempestivamente le informazioni al punto di contatto della Commissione (Direzione Generale SANCO)²³⁶. Egualmente, esso provvederà alla raccolta di tutti i successivi dati emergenti all'esito dei controlli effettuati sugli alimenti in caso di allerta, trasmettendo le relative informazioni all'interno della rete.

²³⁴ Tra questi ultimi, le Linee guida indicano, in via esemplificativa, i piani di monitoraggio, *“indirizzati alla raccolta di informazioni sull’entità e il grado di diffusione di determinate problematiche sanitarie”*.

²³⁵ Si veda il punto 7 delle Linee guida del 13 novembre 2008.

²³⁶ Il punto 10 delle Linee guida specifica in particolare che il Punto di contatto nazionale è tenuto a trasmettere le informazioni di allerta al Punto di contatto comunitario e ai Nodi regionali interessati.

Oltre a tale posizione di rappresentanza all'interno della rete nazionale e all'esterno, verso la rete europea, il punto di contatto statale si vede attribuite anche funzioni di gestione vera e propria del rischio: su accordo con le autorità regionali, infatti, potrà procedere alla verifica sull'adeguatezza delle misure adottate dagli organi di controllo locali, valutando l'opportunità di assumere ulteriori iniziative a tutela della salute umana, animale e dell'ambiente. Il punto di contatto, si ricorda, è un Ufficio ministeriale di impostazione amministrativa. A questo proposito, si evidenzia, anche se il dato è facilmente intuibile da quanto sinora detto, il supporto che lo stesso riceve dagli istituti e dai laboratori scientifici precedentemente elencati. Ad essi si aggiunge, però, l'indispensabile ausilio dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, la cui primaria funzione, come si vedrà, è l'assistenza scientifica nelle questioni relative a rischi per la salute umana o animale, legati ad alimenti o mangimi. Le linee guida specificano, nel dettaglio, i casi in cui il punto di contatto nazionale si rivolge a tali organismi scientifici. Il primo riferimento è condotto alle ipotesi in cui il nodo abbia ricevuto la notifica di un rischio sanitario e debba procedere alla relativa valutazione delle informazioni. Ancora, gli esperti saranno chiamati ad esprimere il proprio parere per dirimere controversie o chiarire dubbi relativi alla corretta interpretazione o applicazione della normativa vigente. Infine, e la circostanza è particolarmente rilevante sotto il profilo europeo, il punto di contatto interpellierà i periti qualora manchino limiti comunitari armonizzati per determinate tipologie di contaminanti o di prodotti.

Oltre agli esperti scientifici, l'Ufficio VIII della Direzione generale della sicurezza e della nutrizione potrà avvalersi dell'ausilio del Comando dei Carabinieri per la tutela della salute²³⁷. L'intervento delle forze dell'ordine si renderà indispensabile qualora si manifesti una grave crisi od emergenza alimentare, tale da richiedere un'azione localmente mirata. Le linee guida specificano, anche in questo caso, le ipotesi in cui l'Arma possa essere mobilitata: da un lato, vi è l'individuazione di un rischio grave ed immediato per la salute umana, animale o per l'ambiente che possa determinare ripercussioni su scala nazionale. Dall'altro, l'intervento dei Carabinieri sarà richiesto qualora le autorità sanitarie locali e gli organi di controllo incontrino difficoltà nel completamento delle attività volte al rintraccio dei prodotti (le linee guida ipotizzano l'impossibilità di acquisire i documenti relativi alla rete di commercializzazione di prodotti) o nell'identificazione delle imprese segnalate (recapiti inesistenti o non corrispondenti)²³⁸. Vi è una terza ipotesi prevista dalle linee guida e inerente all'eventualità in cui la commercializzazione dei prodotti avvenga per via non convenzionale, come la rete internet.

²³⁷ Il Comando dei Carabinieri per la tutela della salute è diviso in tre gruppi che coprono rispettivamente l'Italia settentrionale (Milano), l'Italia centrale (Roma) e l'Italia meridionale (Napoli). A livello territoriale, essi operano attraverso i NAS, nuclei antisofisticazione e sanità. Per quanto concerne il ruolo assunto dal Comando in esame all'interno del sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi, si segnala la presentazione rinvenibile, alla data del 03 marzo 2013, al seguente indirizzo <http://www.azisanrovigo.it/media/strutture/Veterinario/06%20-%20Mercurio.pdf>, relativo all'intervento, condotto dal Comandante dei NAS di Padova, Cap. Pietro Mercurio, in occasione del convegno organizzato il 28 maggio 2010, dall'Azienda sanitaria locale di Rovigo, sul RASFF.

²³⁸ Nella quotidianità, le società fantasma non sono una rarità. Ragioni di carattere fiscale o debitorio conducono, sovente, le amministrazioni delle persone giuridiche ad indicare sedi legali fittizie o a collocare le stesse presso lo studio di un dottore commercialista, il quale non disporrà, probabilmente, degli elementi essenziali per arginare il rischio.

Un'ulteriore funzione attribuita dalle Linee guida al punto di contatto nazionale prevede la possibilità, per lo stesso, di procedere ad una comunicazione al cittadino, *“tramite i mezzi di informazione a diffusione nazionale, di notizie riguardanti particolari rischi sanitari riscontrati”*²³⁹.

Se è compito della Commissione trasmettere le notifiche ricevute dagli Stati membri della rete, ai Terzi interessati, sarà invece onere del punto di contatto nazionale dare comunicazione alle autorità straniere, attraverso le ambasciate, dei casi in cui un cittadino straniero sia stato interessato dalle problematiche relative ad un rischio.

Come si è potuto notare sinora, il documento adottato dalla Conferenza fornisce orientamenti estremamente dettagliati: così, è prevista una specifica collaborazione con il Centro Nazionale Antiveleno per i casi di avvelenamento o intossicazione alimentare, al fine di concertare, con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano eventuali azioni da intraprendere.

Altro compito attribuito al punto di contatto nazionale attiene all'interazione del RASFF con il sistema RAPEX²⁴⁰ di allerta per i rischi connessi all'utilizzo dei beni di consumo: i due apparati dovranno infatti coordinare i propri sforzi a tutela della salute, nell'ipotesi di individuazione di un rischio che interessi entrambi gli apparati.

Sempre per quanto concerne l'aspetto del coordinamento, il punto di contatto nazionale potrà predisporre, in situazioni di emergenza o nell'identificazione di nuovi rischi, ulteriori misure rispetto a quelle già adottate, od organizzare piani di monitoraggio mirati alla raccolta di informazioni sulla diffusione e la gravità di problematiche connesse alla salute umana. Questa tipologia di azioni, per i fattori strettamente tecnici implicati, dovrà essere condotta con il supporto scientifico dell'Istituto Superiore di Sanità. Egualmente, potranno essere organizzate visite ispettive presso le imprese soggette a segnalazione, di concerto con le autorità sanitarie regionali e delle Province autonome.

Ulteriori forme di coordinamento sono previste poi con altri Uffici ministeriali, occupati nel settore della sanità, al fine di verificare la corretta applicazione delle procedure in caso di allerta. In particolare, le Linee guida segnalano la possibilità di collaborazione con l'Ufficio IX (Audit) della Direzione Generale per la sanità animale e del farmaco veterinario, allo scopo di valutare la gestione applicativa delle allerte da parte dei Nodi regionali²⁴¹.

I rischi, si diceva in altra sede, possono avere sia origine interna, che derivare da altri Paesi della rete o da Stati terzi. A questo proposito, il punto di contatto nazionale dovrà collaborare con gli altri Uffici ministeriali competenti per i controlli sulle importazioni.

²³⁹ Si noti il parallelismo, in questo senso, tra le attività che può condurre, a livello locale, il nodo regionale e gli accorgimenti assumibili, su rete nazionale, dal punto di contatto ministeriale. Le linee guida precisano che tra le attività di informazione connesse alla rete RASFF devono intendersi anche le pubblicazioni dei dati delle allerte regolarmente effettuate sui siti ufficiali, nonché i report annuali sulle attività complessive.

²⁴⁰ Si veda oltre pp. 245 ss.

²⁴¹ Maggiori informazioni sono reperibili sul sito del Ministero della salute, all'URL <http://www.salute.gov.it/sanitaAnimale/paginaInternaMenuSanitaAnimale.jsp?id=1554&lingua=italiano&menu=audit>. [03 marzo 2013].

III.5.3.1 Segue: il riparto di competenze nell'ordinamento italiano

Presupposto necessario perché una rete di allerta come quella appena descritta possa efficacemente funzionare, è una chiara suddivisione di competenze, anche a livello nazionale: ciò, al fine di evitare sovrapposizioni di poteri legislativi che, oltre ad una conflittualità “amministrativa”, generino lassismo in un sistema che, per sua stessa natura, dovrebbe invece garantire la massima speditezza.

Per quanto concerne l'ordinamento italiano, il riparto di competenze legislative è disciplinato dall'articolo 117 della Costituzione (nella formulazione risultante dalla discussa²⁴² riforma del 2001), mentre l'articolo 118 Cost. statuisce in ordine alle funzioni amministrative. L'articolo 120 Cost. introduce, infine, il cd. “potere sostitutivo” dello Stato, da esercitarsi conformemente ai principi di sussidiarietà e leale cooperazione, qualora, tra l'altro, lo richiedano esigenze di “*tutela dell'unità giuridica, tutela dell'unità economica e in particolare [...] tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali*”. Per poter comprendere come sia organizzata la rete nazionale di allerta RASFF, è imprescindibile una sua previa collocazione sistematica in una delle materie elencate dalla norma sopra richiamata. In altri termini, a quale voce dell'elenco dell'articolo 117 Cost. si fa riferimento trattando del sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi? Nel delineare i tratti caratteristici di questa struttura, espressamente “pensata” per gli alimenti e i mangimi, si è detto che essa fu ideata al fine di offrire il massimo livello di tutela possibile alla salute dei consumatori. Ecco dunque che la rete nazionale RASFF si colloca trasversalmente: essa può essere inquadrata tanto nella materia alimentare, quanto in quella della tutela della salute, entrambe attribuite dalla norma costituzionale alla competenza concorrente di Stato e Regioni. Per comprendere concretamente come simile riparto operi, è necessario condurre una distinzione tra normativa di principio e normativa di dettaglio. Nella modello di competenza concorrente, infatti, la prima sarà affidata allo Stato, mentre l'elaborazione della seconda spetterà alle Regioni²⁴³. Parimenti, coinvolgerà anche la materia della tutela dei consumatori, la quale, tuttavia, non trova espresso riconoscimento nell'elencazione dell'articolo 117 Cost. Anche se la formulazione di quest'ultima norma sembrerebbe suggerire la sua collocazione tra le competenze regionali, in quanto non espressamente elencata, in realtà, un semplice ragionamento logico, avvalorato sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, consente di includere la tutela dei consumatori nell'ambito delle competenze esclusive statali. Non essendo riconducibile ad un'unica materia in senso stretto, essa è considerata un “valore”

²⁴² La riforma attuata con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in GU del 24 ottobre 2001, n. 248, rappresenta la conclusione di un percorso innovativo incidente sull'autonomia delle Regioni e sui poteri a queste attribuite, iter che ha visto altri due precedenti interventi: l'uno, identificabile con la Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, in GU del 22 dicembre 1999, n. 299, l'altro costituito dalla Legge costituzionale del 31 gennaio 2001, n. 2, in GU del 01 febbraio 2001, n. 26. Si vedano, a riguardo, la prefazione di A. D'ATENA, al volume “*La Repubblica delle autonomie – Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*”, a cura di T. GROPPI – M. OLIVETTI, Torino, 2001, p. 1 e l'introduzione di R. TARCHI al volume “*Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Bilancio di un triennio*”, Atti del Convegno tenutosi a Pisa il 16 e 17 dicembre 2004, Torino, 2006, pp. 13 ss. .

²⁴³ R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2010, p. 395; M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in *La Repubblica delle autonomie*, op. cit., p. 94.

trasversale, tangendo tanto il settore dell' "ordinamento civile" (art. 117, comma 2, lettera l)), tanto la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lettera m)), quanto, infine, "la tutela del risparmio" e la "tutela della concorrenza" (art. 117, comma 2, lettera e))²⁴⁴. A prescindere da tale considerazione, anche dal punto di vista logico, come anticipato, l'unica soluzione plausibile è il collocare la tutela dei consumatori nell'ambito della competenza esclusiva statale: in quanto "bene unitario", la materia necessita, per definizione, di una normativa uniforme a livello nazionale²⁴⁵.

III.5.4 La rete di allerta cipriota

Per quanto concerne la rete di allerta di Cipro, il punto di contatto del RASFF è la Direzione dei Servizi sanitari. Con essa collabora l'intero sistema di soggetti coinvolti nelle attività di controllo per gli alimenti e i mangimi, e, in particolare, la Direzione dei servizi del Dipartimento della sanità e sicurezza pubblica presso il Ministero della Salute; i servizi veterinari del Ministero dell'Agricoltura, delle risorse naturali e dell'ambiente, per quanto concerne gli alimenti di origine animale (ad esclusione del commercio al dettaglio); il dipartimento dell'agricoltura presso lo stesso ministero, per i mangimi e la produzione di ortofruttili; il Laboratorio Generale di Stato del Ministero della salute (incaricato di condurre le analisi ufficiali).

²⁴⁴ G. CHINÈ, *Commento all'art. 1 del d. lgs. 06 settembre 2005, n. 6, Codice del consumo*, in *Codice del consumo*, a cura di V. CUFFARO, Milano, 2008, p. 4. Trattando del riassetto della disciplina del "rapporto di consumo", l'Autore evidenzia come esso possa esser ricondotto alle competenze esclusive delle lettere l), m) ed e), con la precisazione che, nella prima dovrebbero inserirsi sia i settori riconducibili al diritto civile, sia quelli appartenenti al diritto commerciale, sia, infine, quelli concernenti la tutela della persona e gli status; alla seconda, invece, dovrebbero appartenere i diritti dei consumatori. Per quanto attiene, invece, alle competenze indicate alla lettera e), è posta in evidenza la necessità di garantire un'uniformità di regole a livello nazionale, per assicurare "l'uguaglianza giuridica" dei consumatori.

²⁴⁵ In tema di competenze trasversali, si veda P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Tre anni dopo*, in *Foro it.*, 2004, V, p. 63. La definizione di "materia trasversale" con cui è stata individuata la tutela dei consumatori, nel silenzio dell'articolo 117 Cost., scongiura il pericolo creato dalla formulazione residuale della norma. Le materie non espressamente indicate come di competenza esclusiva dello Stato o come rientranti nel settore concorrente, dovrebbero intendersi, secondo un'interpretazione rigorosa dell'articolo 117 Cost., quali materie di competenza esclusiva delle Regioni. A mitigare tale assoluto, è tuttavia intervenuta la Corte Costituzionale, la quale ha precisato che non sarà possibile ricondurre automaticamente alla competenza residuale esclusiva delle Regioni una materia, per il solo fatto di non essere espressamente indicata al secondo e terzo comma dell'articolo 117 Cost.: si dovrà, invece, considerare la rilevanza dello specifico settore, considerando, se ed ove necessario, il criterio della prevalenza. Si veda, a riguardo, la sentenza della Corte Costituzionale del 23 dicembre 2003, n. 370 (in particolare il quarto paragrafo delle considerazioni "in diritto"), in *Giur. Cost.*, 2003, p. 3803 e i commenti alla pronuncia di E. D'ARPE, *La Consulta riscrive la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ponendo in crisi il sistema*, in *Cons. St.*, 2003, II, pp. 2021-2024 e di G. RAZZANO, *La "reinterpretazione" della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sentenza n. 303/2003*, in *Giur. It.*, 2005, pp. 201-208. Per il rapporto trasversale della materia con quella dell'alimentazione e della tutela della salute, nella prospettiva del riparto di competenze tra Stato e Regioni, si veda M.P. GENESIN, *La disciplina dell'alimentazione tra Stato e Regioni: verso quali scenari?*, in *Foro Amm. TAR*, 2009, pp. 3005-3024.

Ciascuna delle citate autorità è rappresentata da un punto di contatto, il quale, a proprio volta, comunica con i punti di contatto locali istituiti, all'interno dell'organizzazione, per ogni ufficio distrettuale e punto di entrata.

Al fine di mantenere efficiente la rete, tutto il personale riceve una formazione specifica, con riferimento, in particolare, al monitoraggio dei flussi informativi in ingresso ed uscita e alla gestione del sistema. Per quest'ultima, in particolare, l'apparato si avvale di protocolli, linee guida ed istruzioni. Il funzionario del punto di contatto cipriota ha evidenziato, a quest'ultimo riguardo, come tali documenti orientativi siano attualmente in fase di revisione, al fine di consentire l'adattamento al sistema iRASFF, di cui recentemente l'isola è entrata a far parte (ed in attesa dei nuovi documenti che la Commissione sta elaborando per consentire il funzionamento dello stesso, attraverso standards e procedure armonizzate).

III.5.5 La rete di allerta danese

La Danimarca è rappresentata, nel sistema di allarme rapido, dal punto di contatto organizzato e gestito dall'Amministrazione danese veterinaria ed alimentare (di seguito individuata con l'acronimo inglese, DVFA), sia per quanto concerne i mangimi, che per quanto riguarda gli alimenti e i materiali destinati a venire a contatto con i medesimi. La Direzione della DVFA, istituita all'interno del Ministero per l'alimentazione, l'agricoltura e la pesca, è incaricata dell'amministrazione, sviluppo, coordinamento, predisposizione di norme e regolamenti nel settore della sicurezza alimentare e della salute dei consumatori. Di essa fa parte anche l'Unità per le Ispezioni sulle carni, avente tuttavia una sede distaccata.

Il concreto funzionamento del punto di contatto è garantito da un'unità operativa composta di quattro elementi (Unità per le allerte alimentari) e costituita all'interno della Divisione per la sicurezza degli alimenti e dei mangimi (in precedenza, Divisione per la sicurezza alimentare microbiologica, per l'igiene e il controllo delle zoonosi). Oltre a ricevere le notifiche trasmesse nella rete europea, tale Unità riveste anche una funzione di coordinazione delle procedure di ritiro e richiamo dei prodotti dal mercato.

All'interno della DVFA, ma istituiti come autorità indipendenti, vi sono i due centri regionali (regione est e regione ovest) per l'amministrazione veterinaria ed alimentare: essi rappresentano il punto di contatto tra l'autorità centrale da un lato e i consumatori, le imprese, i veterinari e gli allevatori dall'altro. Compito principale di tali centri è l'effettuazione di ispezioni presso le aziende del comparto alimentare e gli allevamenti. Costituisce, infine, unità di riferimento per la salute animale in caso di verificarsi di zoonosi. Dai centri regionali dipendono dieci uffici incaricati di condurre controlli sull'intera catena alimentare, oltre agli uffici per i controlli veterinari, incaricati delle ispezioni presso gli allevamenti e responsabili dello sviluppo e del mantenimento delle misure di emergenza in caso di zoonosi. Con i gruppi appena menzionati, cooperano altri soggetti, ciascuno incaricato di una specifica funzione: dal controllo sulla documentazione amministrativa e contabile delle aziende, alle analisi di laboratorio chimiche e microbiologiche.

Nel momento in cui la rete RASFF trasmette una notifica riguardante la Danimarca, il punto di contatto nazionale instaura un'immediata comunicazione con i

centri regionali e l'Unità per i controlli delle carni. Sono questi, come sopra indicato, l'anello di congiunzione tra le imprese interessate da una notifica e l'autorità centrale: saranno loro, dunque, i responsabili della vigilanza sulla attuazione corretta delle misure intraprese. Egualmente, ad essi spetterà il compito di raccogliere e trasmettere, al punto di contatto nazionale, tutta la documentazione inerente alla trasmissione di una notifica. Eccezionalmente, nell'ipotesi in cui ad essere interessati siano più stabilimenti o una delle organizzazioni commerciali, anche il punto di contatto curerà la diretta corrispondenza con i soggetti coinvolti, cooperando, in tal senso, con le autorità locali.

Per quanto concerne la fase di valutazione del rischio, qualora questa dovesse rivelarsi necessaria, i centri regionali saranno assistiti dallo stesso punto di contatto, il quale richiederà la collaborazione di esperti appartenenti anche ad altri Uffici della DVFA ed, eventualmente, dell'Università tecnica danese.

Per quanto concerne lo scambio di informazioni relative ai rischi correlati al consumo di alimenti e all'utilizzo di mangimi, la Danimarca segue uno schema simile a quello della più ampia rete europea, dove ad un'Autorità centrale incaricata di raccogliere e ritrasmettere le informazioni, fa riferimento un'organizzazione di autorità locali, impegnate sia nel controllo della sicurezza alimentare, sia nell'attuazione delle misure che si dovessero rivelare necessarie in seguito al lancio di una notifica, sia, ancora, nella comunicazione diretta con le imprese interessate.

Il fatto che tanto le autorità locali, quanto il punto nazionale di contatto appartengano ad una stessa amministrazione, costituisce – secondo l'espressione di un funzionario della DVFA – elemento di forza della rete di allerta danese: simile organizzazione, infatti, evita qualunque ostacolo di natura legislativa potenzialmente legato alla diversità di soggetti operanti nella rete e rende immediato e diretto lo scambio di ogni comunicazione. Ulteriormente, è garantita un'uniformità di applicazione sia delle procedure che della struttura delle informazioni inoltrate nella rete. A questo si aggiunge il fatto che ogni impresa/stabilimento operante nella produzione o distribuzione di alimenti, mangimi o materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti è registrato e controllato direttamente dai dipartimenti dipendenti dalla DVFA o dall'Agenzia per l'agricoltura e la pesca (per quanto riguarda i pescherecci e talune fasi della produzione primaria). Quanto sopra osservato rafforza maggiormente la capacità del sistema di garantire la massima efficienza sia dal punto di vista amministrativo (non sono necessari controlli incrociati tra vari enti od istituzioni), che da quello "burocratico" (maggiore flessibilità nella gestione delle pratiche).

III.5.6 La rete di allerta estone

Il flusso di informazioni della rete RASFF, in Estonia, passa attraverso l'ufficio veterinario e alimentare (traduzione e acronimo inglese, Veterinary and Food Board, VFB), responsabile per la vigilanza sulla sicurezza degli alimenti, dei mangimi, dei materiali destinati a stare a contatto con gli alimenti, delle importazioni, delle esportazioni e, in generale, del commercio tra Stati Membri. Il funzionario responsabile del punto di contatto nazionale, in particolare, appartiene al Dipartimento per il Commercio, le Importazioni e le Esportazioni del VFB ed è coadiuvato, ove risulti necessario, da un "gruppo di supporto" composto da membri dei Dipartimenti del VFB:

oltre al rappresentante del punto di contatto, partecipano due membri del Dipartimento per gli alimenti (tecnologi alimentari), un veterinario del Dipartimento per la Salute e il Benessere animale, due membri del Dipartimento per il Commercio, le Importazioni e le Esportazioni (un veterinario ed un tecnologo alimentare).

Il punto di contatto nazionale è altresì responsabile della pubblicazione di manuali e linee guida (concernenti i controlli di routine, la gestione delle notifiche, moduli e criteri da seguire nella trasmissione delle stesse) per il corretto ed uniforme funzionamento del RASFF su tutto il territorio nazionale, dei quali sono destinatari le competenti autorità incaricate della gestione delle notifiche concernenti alimenti e mangimi, i centri veterinari regionali e gli Ispettori dei punti di ispezione transfrontaliera.

All'Ufficio veterinario alimentare estone fanno capo quindici uffici veterinari regionali, responsabili della applicazione pratica dei programmi di monitoraggio e della vigilanza e del coordinamento delle attività a livello locale. In ciascuno di questi uffici periferici, è presente un funzionario incaricato di operare quale punto di contatto, per la rapida ed efficace trasmissione di tutte le notifiche circolanti nel sistema.

Nella rete nazionale, intervengono l'Ufficio per le tasse e le dogane, responsabile dei controlli delle merci ai posti di frontiera, l'Ufficio per la salute, responsabile della sicurezza dell'acqua, l'Ufficio per la protezione dei consumatori, responsabile per il controllo della presentazione delle informazioni sulle etichette della vendita al dettaglio. Non appartenendo questi uffici all'ambito di competenza del punto di contatto nazionale, ciascuno sarà rappresentato da un proprio punto di contatto, incaricato di effettuare e gestire le comunicazioni nei confronti del primo.

Se lo scambio di notifiche attraverso la rete avviene per mezzo di e-mail, è da ricordare come ogni notizia concernente l'Estonia sia archiviata in uno specifico database di pubblico accesso, curato dall'Ufficio veterinario e alimentare.

Anche l'organizzazione nazionale estone, dunque, appare strutturata sottoforma di una rete, connessa a quella più ampia del RASFF, attraverso il punto di contatto nazionale, circostanza che consente la comunicazione immediata di qualunque informazione legata alla sicurezza di alimenti, mangimi e prodotti destinati a stare con essi in contatto, anche da e verso le realtà locali.

III.5.7 La rete di allerta irlandese

Alla fine degli anni Novanta, periodo durante il quale, come si è più volte detto, l'Europa era colpita da gravi crisi alimentari, anche l'attenzione irlandese per gli aspetti inerenti alla sicurezza dei prodotti destinati all'alimentazione iniziò a farsi sentire. Risale al 1998 la costituzione della Food Safety Authority of Ireland (FSAI), con l'emanazione del Food Safety Authority of Ireland Act, in vigore dal 1999²⁴⁶.

La FSAI, punto di contatto tanto del RASFF quanto del sistema INFOSAN²⁴⁷, rappresenta il fulcro dell'organizzazione irlandese in termini di sicurezza alimentare.

²⁴⁶ Per maggiori informazioni sulla FSAI e sul suo ruolo sia a livello nazionale che nella più ampia cornice europea, si veda il relativo sito internet <http://www.fsai.ie/home.html> [03 marzo 2013].

²⁴⁷ Si rinvia a p. 230.

Organismo scientifico indipendente²⁴⁸, su di essa incombe il fondamentale compito di assicurare che gli alimenti prodotti, distribuiti o commercializzati in Irlanda, incontrino gli standard più elevati di sicurezza e igiene. Quanto sopra, assicurando, in particolare, che gli alimenti medesimi rispondano tanto ai requisiti previsti dalla legislazione in materia, quanto alle previsioni degli standard generalmente riconosciuti o dei codici di buona pratica volti a garantire il raggiungimento dei più alti livelli di sicurezza ed igiene²⁴⁹ (di cui la stessa Autorità è chiamata a farsi promotrice)²⁵⁰. Nella consapevolezza che simili obiettivi non possono essere raggiunti se non attraverso la massima cooperazione degli operatori professionali, l'atto costitutivo dell'Autorità irlandese assegna ad essa l'incarico di trasmettere, agli operatori suddetti, la coscienza della responsabilità che, su di questi, incombe in relazione al consumo di alimenti da loro prodotti, commercializzati e distribuiti. Centro di coordinazione dell'applicazione della legislazione alimentare del Paese, l'Autorità è investita del potere/dovere di raccogliere e collezionare dati relativi ai rischi alimentari e alle patologie legate al consumo di alimenti o all'utilizzo di mangimi, provvedendo alla elaborazione statistica dei medesimi. Non solo. Contrariamente a quanto previsto, su scala europea, per l'EFSA, alla FSAI è affidata sia la valutazione scientifica dei rischi per la salute umana correlati al consumo di alimenti o all'utilizzo di mangimi, sia la successiva fase di gestione del rischio individuato²⁵¹.

Nell'espletamento dei propri incarichi, oltre che dal comitato scientifico e dai sub-comitati destinati a fornirle i necessari pareri scientifici, l'Autorità irlandese per la sicurezza alimentare - che, si ricorda, è organismo centrale - è coadiuvata tanto da funzionari all'uopo nominati, quanto da "official agencies"²⁵² che alla prima sono legate, attraverso il vincolo di "contratti di assistenza"²⁵³ (di durata non inferiore ai tre anni). Tali agenzie operano per conto della Autorità, in veste di "agenti" della stessa, per l'espletamento dei compiti che alla prima sono affidati. A talune di esse, è assegnato, ad esempio, il compito di condurre controlli sulla catena alimentare (controlli sul cui svolgimento vigila la FSAI) e di porre in essere idonee misure nel caso in cui il funzionario dell'agenzia incaricata abbia motivo di ritenere sussistente un rischio per la salute umana, correlato al consumo di alimenti. È questo il caso del HSE (Health

²⁴⁸ Si veda la sezione 10 del FSAI Act, consultabile all'indirizzo http://www.fsai.ie/uploadedFiles/Legislation/FSAI_and_related/FSAI_Act_No29_1998.pdf [03 marzo 2013].

²⁴⁹ Si veda la sezione 11 dello FSAI Act.

²⁵⁰ Sezione 12 dello FSAI Act.

²⁵¹ Per una visione d'insieme sul ruolo e le funzioni della FSAI, si rinvia allo Statement of Strategy 2012-2015, consultabile all'URL http://www.fsai.ie/about_us.html [03 marzo 2013].

²⁵² Ad oggi, le "official agencies" con cui la FSAI ha stipulato un contratto sono i consigli delle contee e il consiglio cittadino di Galway, la direzione del servizio sanitario (HSE), il DAFM (Department of Agriculture, Food and the Marine), il "Marine Institute", la National Standards Authority of Ireland, la Sea Fisheries Protection Authority of Ireland (SFPA). Per quanto concerne la suddivisione degli incarichi, è possibile affermare che, in generale, l'Health Service Executive (HSE) vigila sull'applicazione della legislazione alimentare, attraverso i propri funzionari, in tutto il comparto alimentare, secondo quanto previsto dallo S.I. (Statutory Instrument) N. 117 of 2010. La SFPA vigila sull'attuazione della legislazione del settore ittico. Il DAFF e i servizi veterinari delle autorità locali attuano e controllano le attività legate al trattamento e trasformazione delle carni e dei prodotti derivati, oltre ai prodotti lattiero-caseari e alle uova. Si rinvia, a riguardo, alla "Guidance note – Product recall and traceability – revision 2", emanata dalla FSAI e consultabile all'indirizzo http://www.fsai.ie/resources_publications.html.

²⁵³ Sui "service contracts" si veda la sezione 48 dello FSAI Act.

Service Executive), ufficio incaricato di condurre controlli ufficiali, in particolare ispezioni, nei confronti degli operatori professionali del settore alimentare²⁵⁴.

Per quanto concerne il rapporto tra l'Autorità e le singole agenzie, anteriormente alla stipulazione del contratto sopra ricordato, sussistono reciproci obblighi di informativa. Da un lato, la FSAI dovrà puntualmente indicare gli obiettivi e i "target" entro cui condurre le ispezioni, il limite temporale entro cui tali risultati dovranno essere raggiunti, oltre ad ogni altro elemento ritenuto necessario. Parimenti, l'Agenzia contraente sarà tenuta ad indicare alla FSAI quali siano i mezzi attraverso cui essa intende raggiungere gli obiettivi prefissati. Nell'ottemperare agli incarichi conferiti dall'Autorità, e conformemente a quanto previsto dallo stesso FSAI Act, le Agenzie sono tenute a trasmettere a questa un rapporto annuale sull'adempimento delle prestazioni dedotte nel contratto. Per converso, l'Autorità potrà adottare le misure ritenute necessarie per valutare l'adeguatezza delle attività poste in essere dall'Agenzia. Ove non ritenga adempite, da parte della medesima, le proprie obbligazioni, la FSAI dovrà, senza indugio e previa consultazione con il competente Ministro o con altro soggetto responsabile per le attività delle agenzie, adottare le adeguate misure per garantire il rispetto degli impegni contrattuali.

Qualora un funzionario nominato dall'Autorità o da un'agenzia ufficiale ritenga che la struttura di un operatore professionale o le condizioni in cui la stessa versa determinano o possano determinare un rischio per la salute pubblica, questi, previa consultazione con i competenti uffici, dovrà provvedere alla notifica di una specifica comunicazione, volta a richiedere l'eliminazione dell'inidoneità riscontrata. Contenuto necessario di detta nota sarà l'indicazione degli elementi di non conformità emersi, la richiesta di azioni volte all'eliminazione della fonte del pericolo – con eventuale specificazione delle condotte da tenersi -, l'indicazione di un limite massimo temporale per l'adempimento richiesto ed ogni ulteriore misura che sia ritenuta necessaria nella contingenza. In caso di persistente inottemperanza, seguirà un ordine della Corte Distrettuale, contenente sia l'indicazione delle azioni da intraprendere sia il termine ultimo per la loro effettuazione. Se anche tale provvedimento rimarrà inascoltato o in caso di sopravvenienze di specifiche circostanze, sarà emanato un ordine di chiusura²⁵⁵. Egualmente, simile provvedimento troverà attuazione nel caso in cui un ufficiale autorizzato, appartenente all'Autorità o all'agenzia, ritenga che sussista o possa sussistere un pericolo grave ed immediato per la salute pubblica, previa consultazione degli uffici competenti. Contro l'ordine di chiusura, lo FSAI Act ammette la possibilità di appello, senza tuttavia sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato.

Analogamente a quanto sopra indicato, qualora il pubblico ufficiale, nell'esercizio delle proprie funzioni, ritenga che un'attività inerente alla produzione, commercializzazione, distribuzione o comunque gestione di alimenti, comportamenti, o possa comportare, un serio rischio per la salute pubblica, previa consultazione con i competenti uffici, dovrà notificare all'operatore un provvedimento (prohibition order), volto ad assicurare che il prodotto non sia utilizzato per il consumo umano, sia

²⁵⁴ Per maggiori informazioni sull'attività ispettiva dell'HSE, si vedano le linee guida pubblicate dalla FSAI (Guidance for the Health Service Executive on the Inspection of Food Businesses – Revision 2), consultabili al URL <http://www.fsai.ie/search-results.html?searchString=Guidance%20for%20the%20Health%20Service%20Executive%20on%20the%20Inspection%20of%20Food%20Businesses> [03 marzo 2013].

²⁵⁵ Si vedano le sezioni 52 e 53 dello FSAI Act.

sottoposto alle procedure di ritiro e richiamo e sia conservato, distrutto o reso sicuro, a seconda delle circostanze²⁵⁶. In tali evenienze, se considerato necessario o appropriato, il direttore esecutivo dell'Autorità sarà tenuto a portare a conoscenza del pubblico il provvedimento, avendo cura di inviare le dovute notifiche alle competenti autorità dei Paesi in cui questo sia commercializzato o distribuito. Si ricorda che l'atto in questione è antecedente all'entrata in vigore del regolamento 178/2002/CE. L'interpretazione che si dovrà offrire alle disposizioni della legislazione irlandese sarà dunque quella "comunitariamente" orientata: il direttore esecutivo dell'Autorità irlandese per la sicurezza alimentare sarà tenuto ad inviare apposita notifica nella rete RASFF, verso il punto di contatto della Commissione, il quale curerà l'inoltro agli altri membri del sistema e ad eventuali Stati terzi interessati.

Come chiaramente intuibile dalla legislazione irlandese in materia, il funzionamento del sistema è sostenuto attraverso una capillare organizzazione locale (consigli delle contee) volta a garantire la sicurezza dei prodotti alimentari nel senso più ampio del termine, con controlli effettuati localmente sui singoli tratti della filiera alimentare. Il potere di coordinare le attività, come si è visto, spetta alla FSAI, organismo centrale che rappresenta anche il "volto" del Paese nella rete RASFF.

Agli occhi di chiunque sia abituato a pensare alla rete nazionale di allerta come ad una struttura a carattere essenzialmente istituzionale, ove è la stessa legge statale a designarne gli elementi portanti, il caso irlandese apparirà certamente singolare: l'organizzazione si proietta in una dimensione contrattualistica, ove l'Autorità irlandese per la sicurezza alimentare stipula appositi negozi con enti pubblici od istituzioni che assumono così la veste di "agenti" dell'autorità stessa.

Altro aspetto rilevante è la non netta distinzione tra valutazione, gestione e comunicazione del rischio e i soggetti cui tali fasi fanno capo. In particolare, la FSAI è incaricata sia della coordinazione della rete nazionale, sia della rappresentanza verso l'esterno, della valutazione del rischio (pur se con l'ausilio di specifici comitati scientifici) e della comunicazione dello stesso (attraverso il Chief Executive). Egualmente, non pare esservi chiara demarcazione nella decisione relativa alle misure da intraprendersi nell'ipotesi di rischio per la salute pubblica legato al consumo di alimenti: il ruolo della FSAI, in tal senso, sembra andar oltre la mera coordinazione, entrando essa direttamente nella fase della consultazione. L'Autorità vigila sul rispetto di un contratto di cui essa stessa è parte, assumendo, pur previa consultazione del Ministero competente, le conseguenti misure per garantirne l'attuazione.

III.5.8 La rete di allerta irlandese

Per quanto concerne l'Islanda, la sua piena partecipazione al RASFF si ebbe solo a partire dal 1994. Punto di contatto centrale è l'Autorità nazionale veterinaria e alimentare (MAST): le informazioni che a queste giungono dalla rete europea, sono trasmesse a diversi esperti che ne valutano il contenuto e procedono alle necessarie indagini, considerando sia lo stato di distribuzione del prodotto che le condizioni in cui esso si trova. L'attività delle Autorità locali è di somma importanza, in quanto ad esse

²⁵⁶ Si rinvia alla sezione 54 dello FSAI Act.

spetta non solo il compito di adottare le azioni necessarie a garantire la sicurezza dei consumatori (poi coordinate dall'Autorità nazionale), ma sono altresì responsabili della comunicazione con il distributore del prodotto e del reperimento di tutte le informazioni sulla commercializzazione e sulla quantità di beni presenti sul mercato. Nel caso si renda necessario il ritiro della merce dal mercato, tutti i rivenditori saranno incaricati di procedere alle operazioni. Le azioni di richiamo saranno invece avviate attraverso un'informazione che il distributore dovrà lanciare attraverso i principali strumenti mediatici del Paese. Al contempo, le notifiche sugli alimenti pericolosi saranno pubblicate sul sito dell'Autorità nazionale²⁵⁷. Qualora, invece, sia riscontrato un pericolo grave per la salute umana, la notifica sarà inviata sia all'Ufficio per le epidemie (Chief Epidemiologist) che alla rete RASFF.

L'Ufficio Import ed Export della MAST si occuperà anche dei controlli documentari sulla merce in entrata in caso di restrizioni all'importazione previste da decisioni EEA, con controlli a campione sui prodotti già presenti sul mercato (e sottoposti a tali limitazioni).

III.5.9 La rete di allerta lettone

Le informazioni rilasciate dalla competente autorità lettone, su espressa richiesta formulata attraverso l'utilizzo della comunicazione elettronica, consentono di individuare nel Servizio veterinario ed alimentare (traduzione inglese ed acronimo Food and Veterinary Service, FVS), l'autorità competente per il RASFF. Al suo interno, nel dipartimento per la vigilanza sugli alimenti (Food Surveillance Department, FSD), è istituito il punto di contatto nazionale. Quattro funzionari, due per il Dipartimento per la vigilanza sugli alimenti e due per il Dipartimento dei controlli frontaliери, operano settimanalmente per il corretto funzionamento del sistema. Con essi, a livello locale, cooperano gli ispettori competenti nelle diverse aree (alimenti, mangimi e controlli alla frontiera), incaricati di applicare le necessarie misure, adottate attraverso il supporto tecnico di esperti nominati a livello centrale.

Anche in questo caso, dunque, l'organizzazione nazionale si sviluppa sotto forma di rete che consente la comunicazione dalle realtà locali all'amministrazione centrale.

III.5.10 La rete di allerta nazionale in Liechtenstein e Svizzera

Dal momento che il Liechtenstein ha adottato, nel comparto alimentare, la legislazione vigente in Svizzera, istituendo altresì, con la stessa, un mercato comune e partecipando nella medesima rete di allerta, è opportuno trattare direttamente dell'organizzazione del Paese elvetico, considerando quanto appena indicato come mera premessa.

²⁵⁷ <http://www2.mast.is> [03 marzo 2013].

Pur indicata tra i membri del RASFF nel sito ufficiale, in realtà la Svizzera non gode di piena partecipazione nella rete²⁵⁸. Essa è semplice destinataria delle notifiche riguardanti il proprio Paese o gli eventuali respingimenti alla frontiera, attraverso il punto di contatto nazionale, l'Ufficio federale per la salute pubblica (UFSP). L'organizzazione istituzionale volta a garantire la sicurezza degli alimenti e dei mangimi è suddivisa tra tre dipartimenti federali. In particolare, l'UFSP, incaricato di vigilare sulla sicurezza dei consumatori in generale (ivi compresa la protezione dai pericoli che agli stessi possano derivare dal consumo di alimenti), fa capo al Dipartimento federale dell'interno. Al dipartimento federale dell'economia, invece, sono riconducibili l'Ufficio federale veterinario, garante della salute e della protezione degli animali e incaricato di vigilare sulla sicurezza degli alimenti di origine non vegetale e l'Ufficio federale dell'agricoltura, cui spetta il controllo della sicurezza dei mangimi. Ad essi, si affianca l'Amministrazione federale delle dogane, facente capo al Dipartimento federale delle finanze e avente come compito principale il controllo delle merci in ingresso nel territorio dello Stato. La rete si completa con le autorità e gli uffici locali, in particolare le autorità cantonali per i controlli sui prodotti alimentari e i servizi veterinari cantonali.

Se questa è l'organizzazione per la sicurezza alimentare in Svizzera, questa è parimenti la struttura della rete nazionale di allerta. Al ricevimento di una notifica da parte del punto di contatto della Commissione europea, infatti, l'UFSP inoltra la comunicazione ai competenti uffici: se oggetto dell'informativa sono alimenti destinati al consumo umano, saranno allertate direttamente le autorità cantonali; diversamente, qualora la notifica abbia ad oggetto mangimi, destinatario sarà l'Ufficio federale per l'agricoltura, in particolare l'ALP (Agroscope Liebefeld Posieux). Il passo immediatamente successivo sarà la comunicazione alle aziende interessate ed il ritiro del prodotto dal mercato. Nel caso in cui le merci di origine animale siano respinte al confine, le notifiche saranno inoltrate all'Ufficio veterinario federale. Appare fondamentale, per il corretto funzionamento della rete interna (e, di conseguenza, per quella europea), l'apporto offerto dall'amministrazione federale delle dogane, la quale potrà eseguire controlli sulle merci in ingresso non sottoposte al controllo doganale veterinario, come i prodotti ortofrutticoli. È forse superfluo osservare che, parimenti a quanto accade nella rete europea, anche in Svizzera il sistema è stato progettato per essere attivo ininterrottamente nell'arco di tutta la giornata: non sarebbero altrimenti garantite né la massima protezione del consumatore né l'efficienza del sistema di allerta rapida.

Come evidenziato dalla stessa funzionaria del Ufficio federale per la salute pubblica, nella risposta al quesito formulato, l'essere la Svizzera (e la medesima osservazione, ovviamente, va estesa al Liechtenstein) un Paese di dimensioni ridotte, ove i membri dei singoli punti di contatto si conoscono personalmente, costituisce un indubbio punto di forza del sistema: le informazioni possono essere trasmesse rapidamente, senza eccessivi rallentamenti burocratici. Anche la collaborazione e la formazione contribuiscono a rendere estremamente efficiente il sistema svizzero: l'organizzazione annuale di incontri ove i rappresentanti dei singoli punti di contatto possono confrontare le diverse esperienze e discutere sulle strategie da attuare per

²⁵⁸ Per un quadro di insieme sul funzionamento della rete elvetica, si rinvia all'indirizzo <http://www.bag.admin.ch/themen/lebensmittel/index.html?lang=it> [03 marzo 2013].

migliorare la funzionalità della rete consente di eliminare i margini di insuccesso del sistema.

Per converso, pare di capire, leggendo le note informative sul RASFF pubblicate dallo stesso ufficio²⁵⁹, che l’Autorità svizzera auspichi un pieno coinvolgimento del Paese nella rete, in guisa tale da avere immediata contezza di ogni notifica trasmessa (anche non direttamente riguardante il territorio elvetico) ed adottare, di conseguenza, gli opportuni provvedimenti (compreso l’eventuale rafforzamento dei controlli alla frontiera). Egualmente, simile partecipazione potrebbe garantire l’ulteriore finalità di una maggiore coordinazione tra la normativa svizzera e quella europea.

Tale riconoscimento tanto dei punti di forza, quanto di quelli in cui il sistema potrebbe ricavare ulteriori spinte al miglioramento rappresenta una consapevolezza che non può che far onore al Paese medesimo, la cui efficienza è globalmente nota.

III.5.11 La rete di allerta nazionale in Norvegia

Le medesime considerazioni appena condotte per la Svizzera si estendono anche alla Norvegia il cui ufficio competente ha risposto con altrettanta precisione e solerzia.

Pur non appartenendo all’Unione europea, la Norvegia, partecipando allo spazio economico europeo²⁶⁰, è tenuta ad adottare parte della legislazione “comunitaria” nell’ambito delle specifiche aree oggetto di accordo. Per quanto concerne il regolamento (CE) 178/2002, esso è stato integrato nell’accordo SEE attraverso la decisione 134/2007 del 26 ottobre 2007²⁶¹.

Nonostante non sia stata particolarmente coinvolta nella crisi della BSE²⁶², anche la Norvegia, all’inizio del nuovo millennio ha avviato un processo di revisione della propria legislazione alimentare, culminato, nel 2004, con l’adozione di una riforma fondata su quattro pilastri: la costituzione dell’Autorità norvegese per la sicurezza alimentare, l’organizzazione di un corpo scientifico indipendente volto a fornire supporto nelle questioni riguardanti la catena alimentare, l’unificazione della precedente normativa in un unico, il riassetto delle responsabilità istituzionali nel settore alimentare²⁶³. Il motivo ispiratore della riforma è il medesimo ravvisabile alla base delle rilevanti innovazioni apportate, al contempo, sulla scena comunitaria: la necessità di una netta separazione tra i soggetti incaricati della valutazione scientifica del rischio e i corpi istituzionali impegnati nella gestione dello stesso. Non solo: uno degli obiettivi

²⁵⁹ Vedi nota 258.

²⁶⁰ Decisione 94/1/CE, CECA del Consiglio e della Commissione, del 13 dicembre 1993, relativa alla conclusione dell’accordo sullo Spazio economico europeo tra le Comunità europee, i loro Stati membri e la Repubblica d’Austria, la Repubblica di Finlandia, la Repubblica d’Islanda, il Principato del Liechtenstein, il Regno di Norvegia, il Regno di Svezia e la Confederazione elvetica, in GU L 1, del 3 gennaio 1994, p. 1.

²⁶¹ Decisione del Comitato misto SEE n. 134/2007, del 26 ottobre 2007, che modifica l’allegato I (Questioni veterinarie e fitosanitarie) e l’allegato II (Regolamentazioni tecniche, norme, prove e certificazioni) dell’accordo SEE, in GU L 100, del 10 aprile 2008, pp. 33-43.

²⁶² L. TERRAGNI, *A country that never had a BSE crisis: Consensus and tensions in transforming the Norwegian food system*, in *Appetite*, 2006, 47, pp. 170-176.

²⁶³ Si veda il documento dell’Autorità norvegese per la sicurezza alimentare, consultabile attraverso il sito della FAO all’indirizzo ftp://ftp.fao.org/esn/food/meetings/norway_crd.pdf [03 marzo 2013].

della trasformazione istituzionale risiedeva nel tentativo di centralizzare le funzioni connesse alla sicurezza alimentare in un unico soggetto, trasferendole dalle autorità municipali, prima incaricate di tali compiti²⁶⁴. In realtà, il cammino di riforma, in questo senso, era già partito almeno due decenni prima, quando, nel 1978, fu adottato l'Atto di coordinamento dei controlli alimentari sotto il Ministero della Salute e, successivamente, a seguito della proposta presentata dal governo, nel 1985, fu creata l'Agenzia norvegese per i controlli nel settore alimentare. Dieci anni più tardi, numerose funzioni appartenenti alle autorità municipali furono trasferite all'Agenzia che mutò struttura, divenendo una direzione amministrativa del Ministero dell'Agricoltura, con gestione politica compartecipata dal Ministero della Salute e dal Ministero della Pesca.

L'Autorità costituita al termine della riforma del 2004, rappresenta, come anticipato, la fusione delle quattro precedenti autorità governative e delle numerose autorità locali, impegnate nella vigilanza dell'intera catena alimentare, delle quali ha assunto i compiti. Ulteriormente, ad essa sono affidati incarichi di vigilanza anche su prodotti non correlati alla catena alimentare.

L'organizzazione è suddivisa su tre livelli, costituiti dall'ufficio centrale, dagli uffici regionali e dagli uffici distrettuali. Il punto di contatto del RASFF, composto di tre membri responsabili per la lettura e gestione tempestiva delle notifiche, è collocato sul primo degli elencati livelli ed individuato nella sezione import ed export del dipartimento per i controlli dell'ufficio centrale. Verso di esso, confluiscono sia le notifiche provenienti dalla Commissione europea, sia le comunicazioni inviate dagli uffici distrettuali. È presente un unico indirizzo e-mail sia che la notifica arrivi dalla rete europea che da quella nazionale, indirizzo tenuto sotto costante osservazione per i motivi più volte ricordati, durante l'orario di apertura dell'ufficio. È poi attivo un numero telefonico di emergenza per le allerte trasmesse in periodo extralavorativo.

Una notifica proveniente dalla Commissione europea e trasmessa all'ufficio centrale viene inoltrata alle autorità distrettuali che curano l'immediata comunicazione verso gli operatori professionali interessati. Parimenti, le notifiche inviate dagli uffici distrettuali vengono trasmesse al punto di contatto che ne cura poi l'inoltro all'istituzione europea, previa verifica del contenuto.

Anche in Norvegia, ferma la considerazione che ogni procedura è svolta conformemente alle linee guida della Commissione europea, l'attenzione alla possibilità di apportare continui miglioramenti al funzionamento della rete di allerta è comunque costante.

III.5.12 La rete di allerta nazionale dei Paesi Bassi

Il punto di contatto dei Paesi Bassi, l'Autorità per la sicurezza degli alimenti e dei prodotti destinati ai consumatori, ha offerto una risposta alquanto singolare, ma altamente significativa, alla richiesta di informazioni sulla rete nazionale di allerta e sui possibili punti di forza e di debolezza del sistema: *“Due to several causes (among other things: a lack of time and people), it is impossible to help you”*.

²⁶⁴ L.TERRAGNI, *op. cit.*, p. 171.

Da simile affermazione è possibile ricavare una serie di considerazioni. In primo luogo, la rete di allerta “olandese” è – almeno in apparenza – particolarmente attiva ed impegnata: circostanza pienamente comprensibile, se si considera il fatto che l’economia dei Paesi Bassi è fondata, in larga misura, sul commercio²⁶⁵. Non solo: l’organizzazione del settore primario e le peculiari caratteristiche del Paese lo rendono il secondo esportatore di prodotti ortofrutticoli a livello globale²⁶⁶. Controlli e notifiche assorbiranno verosimilmente l’intera capacità di risposta della rete nazionale dedicata alla sicurezza alimentare.

D’altro canto, pare evincersi una carenza di organico, quanto meno per quanto riguarda l’Autorità olandese deputata ad esser punto di contatto del RASFF, circostanza che potrebbe ipoteticamente tradursi in un malfunzionamento della rete in caso di pressante allerta (ma questa è una mera supposizione di carattere induttivo, priva di elementi concreti a sostegno).

Una cosa è certa, però: un elemento di debolezza del sistema risiede indubbiamente nell’impossibilità di rispondere pienamente al principio di trasparenza e informazione dell’articolo 10 del Regolamento (CE) 178/2002.

Per tratteggiare i caratteri chiave dell’organizzazione della sicurezza alimentare nei Paesi Bassi, senza scendere, per ovvie motivazioni, nel dettaglio, è sufficiente ricordare che l’istituzione dell’Autorità nazionale per la sicurezza degli alimenti e dei beni di consumo, risalente al 2002, è stata determinata, come nel resto d’Europa, dalla pressante esigenza di garantire un controllo su tutta la catena alimentare, al fine di prevenire o offrire pronta risposta ad emergenze sanitarie come quelle verificatesi alla fine del secolo scorso.

All’interno della VWA (acronimo della denominazione dell’Autorità), confluirono sia l’Ispettorato per la Salute pubblica che il Servizio ispettivo nazionale per gli animali vivi e le carni che continuarono ad operare come unità indipendenti sino al 2006, anno in cui vennero fuse in un’unica agenzia.

L’Autorità, dipendente amministrativamente dal Ministero dell’Agricoltura, dell’Ambiente e dell’Alimentazione, assomma in sé tre funzioni: la valutazione del rischio (condotta da un ufficio a ciò dedicato), la vigilanza (tanto più stringente quanto più grave sarà il rischio individuato), la comunicazione del rischio. Nell’espletamento di tali compiti essa si avvale della collaborazione di altre agenzie o uffici (per quanto concerne i controlli sugli animali, ad esempio, oltre alla VWA operano il Servizio Ispettivo generale e l’Ispettorato nazionale per la protezione degli animali), con i quali coordina le proprie attività²⁶⁷.

²⁶⁵ Per una statistica costantemente aggiornata dei volumi di import—export nei Paesi Bassi si rinvia al sito dell’Ufficio centrale di Statistica olandese, all’indirizzo <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLLEN&PA=70992ENG&D1=a&D2=1&D3=a,!0-279&LA=EN&VW=T>, [03 marzo 2013].

²⁶⁶ Si rinvia alla lettera del Ministro Olandese per l’Agricoltura e il Commercio Estero, Henk Bleker, alla Camera dei Rappresentanti sullo sviluppo del successo del settore dell’esportazione di prodotti agricoli del 14 febbraio 2012, consultabile all’indirizzo <http://www.government.nl/documents-and-publications/parliamentary-documents/2012/02/14/dutch-agri-business-export-2011.html> [03 marzo 2013].

²⁶⁷ Per una visione prospettica dell’operato della VWA si rinvia al documento dell’Autorità stessa sul piano di attività 2007-2011, consultabile all’indirizzo internet <http://www.vwa.nl/onderwerpen/english/dossier/about-the-netherlands-food-and-consumer-product-safety-authority> [03 marzo 2013].

III.5.13 La rete di allerta nazionale portoghese

Per quanto concerne il Portogallo, il punto di contatto della rete RASFF è organizzato all'interno del Ministero dell'Agricoltura, del Mare, dell'Ambiente, dell'Ordinamento del territorio (Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território - MAMAOT), nella Direzione per la pianificazione dei servizi (Direção de Serviços de Planeamento - DSP), appartenente alla Direzione generale alimentare e veterinaria (Direção Geral de Alimentação e Veterinária - DGAV).

Nel momento in cui una notifica trasmessa nella rete RASFF giunge al punto di contatto portoghese, esso inoltra la medesima all'ufficio competente: in particolare, per i prodotti di origine animale destinati al consumo umano, alla Direzione dei servizi per l'igiene pubblica veterinaria (Direção de Serviços de Higiene Pública Veterinária - DSHPV); per quanto riguarda i mangimi, alla Divisione per l'alimentazione animale (Divisão de Alimentação Animal - DAA); per i prodotti di origine vegetale destinati al consumo umano, per le bevande, gli alimenti destinati ad un'alimentazione particolare, i materiali destinati a stare a contatto con gli alimenti la notifica è inviata all'Ufficio per la pianificazione e le politiche presso il MAMAOT (Gabinete de Planeamento e Políticas -GPP). Al contempo, per ciascuna delle categorie alimentari sopra individuate, la notifica sarà inoltrata anche all'Autorità di Sicurezza Alimentare ed economica (Autoridade de Segurança Alimentar e Económica - ASAE), presso il Ministero dell'Economia e dell'Impiego (Ministério da Economia e do Emprego -MEE); l'Ispettorato regionale delle attività economiche delle Azzorre (Inspeção Regional das Atividades Económicas dos Açores - IRAE Açores); l'Ispettorato regionale delle attività economiche di Madeira (Inspeção Regional das Atividades Económicas da Madeira - IRAE Madeira).

Ciascuna delle menzionate autorità centrali è supportata da organismi tecnici regionali che consentono il capillare raggiungimento del mercato locale, in caso di adozione di specifiche misure sulla catena alimentare. Con riferimento, ad esempio, alla notifica ricevuta dal punto di contatto nazionale e concernente un prodotto di origine animale destinato al consumo umano, il nodo statale, come anticipato, trasmette la stessa all'ufficio tecnico responsabile della Direzione dei Servizi di Igiene Pubblica Veterinaria (e/o alla Divisione per l'Alimentazione Alimentare e/o alla direzione dei servizi per i prodotti animali), il quale compirà una valutazione sulla necessità di adozione di adeguate misure. Occupandosi successivamente della gestione e del trattamento della notifica, l'ufficio tecnico si attiverà per reperire tutta la documentazione relativa al caso, trasmettendola poi al punto di contatto nazionale. Egualmente, saranno allertati anche i servizi regionali, i quali costituiranno l'anello di congiunzione tra la rete e gli imprenditori. Su di essi incomberà anche l'onere di attuazione delle misure adottate e l'invio delle informazioni reperite, direttamente al punto di contatto nazionale, il quale le inoltrerà alla Commissione europea, salva la necessità di integrazione delle medesime.

Il punto di contatto nazionale nella rete europea svolge medesima funzione anche quando la notifica sia stata inviata da uno degli uffici territorialmente responsabili per il Paese. In questo caso, accanto alle autorità già menzionate, un ruolo di rilievo sarà giocato dai posti di ispezione frontalieri, responsabili del controllo delle merci in entrata nel territorio portoghese. Qualora sia individuato un pericolo per la salute umana da

parte degli uffici tecnici competenti, compiuta una prima valutazione sulle azioni da intraprendere, essi si adopereranno per il reperimento della necessaria documentazione, inviata al punto di contatto nazionale. Quest'ultimo, previa verifica del contenuto, inoltrerà la medesima alla Commissione, salva l'ipotesi in cui un'integrazione si riveli necessaria.

Benché il Portogallo non abbia fornito una propria visione dei punti di forza o di debolezza della rete nazionale, un'analisi dell'organigramma della stessa lascia trasparire una notevole complessità e pesantezza strutturale. La suddivisione tra una congerie di ministeri, direzioni, uffici, sia a livello nazionale che nella realtà locale potrebbe far sospettare una mancanza di agilità della rete, nella trasmissione delle notifiche e nella reazione ai rischi, all'affacciarsi di una problematica alimentare: basti solo pensare al fatto che l'Autorità portoghese per la sicurezza alimentare ed economica è istituita all'interno del Ministero dell'Economia e dell'Impiego (e qualificata come organo di polizia criminale)²⁶⁸.

D'altro lato, il cammino intrapreso dal Portogallo per giungere all'attuale suddivisione di competenze nell'ambito della sicurezza degli alimenti non è stato dei più semplici²⁶⁹. Se prima degli anni Novanta l'attenzione del legislatore portoghese si era concentrata per lo più sul garantire standards igienici per gli alimenti, all'emergere della crisi della BSE e al dilagare delle inquietudini ad essa correlate, lo sforzo venne diretto nel progetto di costituzione di una Autorità nazionale per la sicurezza alimentare: obiettivo condiviso dei Membri della Comunità era la costruzione di un sistema di valutazione e gestione del rischio tale da non presentare le inefficienze manifestatesi proprio in occasione della più volte citata crisi. Le stesse esigenze, dunque, e gli stessi sforzi compiuti a livello comunitario trovavano il proprio corrispondente nelle realtà nazionali. D'altra parte, anche in Portogallo le medesime "accuse" già rivolte alla Commissione europea di aver sottostimato la portata della crisi, nel tentativo di minimizzare il problema, furono mosse contro l'organo governativo del Paese. In seguito al biasimo da più parti manifestato (non ultime le associazioni dei consumatori), la necessità di una riforma sistematica si fece più pressante e condusse, in uno Stato dove l'affiancamento di pareri scientifici al processo decisionale non era particolarmente diffuso, alla convocazione di gruppi di studio, per la valutazione dei rischi legati alla BSE e della adeguatezza della struttura portoghese, nel fornire risposta agli stessi.

La spinta verso la riforma del sistema portò successivamente alla creazione di una Direzione generale per i controlli e le ispezioni sugli alimenti, all'interno dell'allora Ministero per l'Agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca, escludendo dalla riforma il Ministero della Salute pubblica, il Ministero dell'Economia e il Ministero per l'ambiente, anch'essi aventi funzioni correlate al settore alimentare.

Nonostante gli sforzi compiuti per migliorare l'organizzazione nazionale della rete coinvolta nella sicurezza alimentare, i controlli condotti dall'ufficio alimentare e veterinario della Commissione europea in Portogallo, evidenziarono notevoli carenze

²⁶⁸ Si veda, a riguardo, il sito dell'Autorità per la sicurezza alimentare ed economica, consultabile all'indirizzo <http://www.asae.pt>, [04 marzo 2013].

²⁶⁹ Per una visione d'insieme sul difficile percorso della riforma portoghese nel campo della sicurezza alimentare, si rinvia a DOMINGUEZ M., *Politicization and institutional unclarity: The case of the portuguese food agency*, in *Appetite*, 2006, 47, 177-186. Il presente paragrafo si sviluppa sulla base del contributo offerto dall'Autrice medesima.

nel sistema stesso, in particolare nella coordinazione tra le numerose autorità locali e gli uffici centrali e nel non chiaro riparto di competenze (punto, questo, su cui ci si è poc'anzi interrogati anche in relazione all'odierno sistema).

In seguito a tali evidenze, ulteriori sforzi furono compiuti per pervenire ad una riforma istituzionale in relazione alla necessità di garantire il massimo livello di tutela possibile dei consumatori, nell'ambito della sicurezza alimentare. Sull'onda del dibattito instauratosi a livello europeo, fu così creata – almeno formalmente - l'Autorità portoghese per la sicurezza e la qualità alimentare, che avrebbe dovuto operare - sotto la direzione del Primo Ministro – attraverso una rete di laboratori e uffici tecnici ad essa correlati.

Nonostante l'Autorità fosse istituita “sulla carta”, l'atto che avrebbe dovuto fornire ad essa la regolamentazione e la struttura generò un acceso dibattito, accompagnato da molteplici revisioni della bozza normativa e condusse ad un nulla di fatto in termini di concretizzazione del progetto. Anzi, nuovi argomenti di discussione sorsero con le successive proposte di conferire, alla costituenda Autorità, poteri sanzionatori e di incentrare su di essa il ruolo ispettivo e di controllo.

In pendenza di simili dibattiti, il naturale succedersi delle compagini politiche portò all'insediamento di un nuovo governo, in posizione nettamente critica rispetto al progetto di Autorità allora presentato. Obiettivo previsto era la ristrutturazione organica dell'apparato istituzionale, nel quale alla costituenda agenzia non sarebbero dovuti essere assegnati né incarichi ispettivi, né poteri di gestione del rischio, ma la sola valutazione e comunicazione dello stesso (secondo lo schema dell'EFSA). L'Autorità, che il nuovo governo intendeva porre temporaneamente sotto la direzione del Ministero per l'Agricoltura, sarebbe dovuta successivamente divenire organismo indipendente. Anche tale progetto fu tuttavia sottoposto a innumerevoli critiche, sia per la profonda innovazione portata rispetto alla precedente stesura, sia per l'assenza di poteri di intervento in capo all'Autorità medesima, che avrebbe determinato – a detta degli oppositori – una mancanza di effettività nel ruolo della stessa. Succedutesi numerose modifiche, a fine del 2004 venne adottato l'atto istitutivo dell'Agenzia portoghese per la sicurezza alimentare, soggetto, inutile dirlo, a nuovi biasimi in relazione alla sua funzionalità.

Ulteriori modifiche furono poi apportate dal governo eletto l'anno successivo: l'obiettivo era la riorganizzazione dell'Autorità in un unico organismo che concentrasse in sé i diversi poteri di valutazione, gestione del rischio ed ispezione, l'Autorità per la sicurezza alimentare e l'economia²⁷⁰. In simile cornice, anche il ministero di riferimento mutò: non più il Ministero per l'Agricoltura, ma quello per l'Economia e l'Impiego.

Nonostante, a seguito dell'ultima riforma, l'Autorità portoghese per la sicurezza alimentare e le attività economiche assommi numerosi compiti relativi alla sicurezza alimentare, la competenza per il corretto funzionamento della rete di allerta nazionale rimane distribuita in capo a più soggetti, diretti da un apparato istituzionale non unitario. Il profondo dissenso riscontrato, a più riprese e da diverse parti, nel corso del cammino che ha portato all'attuale suddivisione di compiti è d'altra parte indice di una difficoltà politica e strutturale nel raggiungimento di un obiettivo che, comunque, appare condiviso (garantire la sicurezza dei prodotti alimentari). In simile prospettiva, pensare

²⁷⁰ L'Autorità assume così l'attuale configurazione e partecipa all'interno del sistema di allarme rapido secondo le modalità descritte all'inizio del presente paragrafo.

che il funzionamento di un sistema così frammentato e, per certi versi, politicizzato²⁷¹, vada esente da qualunque malfunzionamento o lentezza, appare ragionamento alquanto ottimista. L'impossibilità, tuttavia, di ottenere dati maggiormente precisi lascia aperto l'interrogativo sull'efficienza di una rete nazionale di allerta strutturata come sopra indicato, con competenze sparse (e talora sovrapposte) tra vari ministeri, uffici, autorità nazionali ed autorità locali.

III.5.14 La rete di allerta nazionale nella Repubblica ceca

L'impegno della Repubblica ceca all'interno del sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi trova le proprie origini già prima dell'ingresso del Paese tra i Membri dell'Unione europea. Durante la fase di pre-accessione, gli obiettivi da raggiungere per il Paese erano individuabili nella completa armonizzazione con la legislazione comunitaria, nella garanzia di una piena coordinazione tra le attività delle autorità nazionali centrali e le autorità competenti per l'effettuazione dei controlli ufficiali, nell'ottimizzazione del funzionamento della rete di laboratori e comitati scientifici, nella garanzia di una effettiva comunicazione verso i consumatori e, infine, con lo sviluppo di una rete da inserire nel sistema RASFF e l'avvio di una cooperazione con l'EFSA, con conseguente coordinazione delle rispettive attività.

In questa cornice, sebbene, nel 2003, l'Autorità ceca per l'agricoltura e i controlli nel settore alimentare (CAFIA) venne identificata quale punto di contatto nazionale per la rete RASFF, la rete nazionale iniziò concretamente ad operare dal marzo del 2005. Come le corrispondenti Autorità degli altri membri del sistema, anche la CAFIA, da un lato, riceve e ritrasmette le notifiche dal punto di contatto della Commissione europea, dall'altro, raccoglie le informazioni provenienti dagli uffici e dalle autorità nazionali, per poi inoltrarle verso il punto europeo, previa verifica del contenuto.

La complessità della rete nazionale ceca per la sicurezza alimentare rende quanto mai insostituibile il ruolo della CAFIA²⁷² o, per meglio dire, del punto di contatto della stessa. Oltre alle informazioni provenienti dagli uffici della medesima autorità, esso raccoglie i dati trasmessi dall'Ufficio Veterinario nazionale (sia per alimenti di origine animale che per i mangimi), dalle autorità per la salute pubblica (per gli alimenti), dall'Istituto centrale per la vigilanza e i controlli in agricoltura (per quanto concerne i mangimi). Nello svolgimento del proprio incarico, il punto di contatto nazionale coopera con la Direzione generale delle Dogane, con l'Ufficio di Stato per la sicurezza nucleare, con il Ministero dell'Interno, con il Ministero della Difesa, con il Ministero della Giustizia e con l'Istituto per l'Informazione agricola e alimentare. La valutazione scientifica, all'emergere di una problematica sanitaria legata al consumo di alimenti o all'utilizzo di mangimi, è affidata ad un gruppo di cinque comitati scientifici, ciascuno operante nel proprio specifico settore di competenza: il Comitato scientifico per gli alimenti; il Comitato scientifico veterinario; il Comitato scientifico per l'alimentazione

²⁷¹ Il Portogallo rappresenta l'esempio tipico di come la struttura volta a garantire la sicurezza alimentare sia modificabile a seconda dell'orientamento politico del governo di turno.

²⁷² Maggiori informazioni sul ruolo dell'Autorità ceca per l'agricoltura e i controlli nel settore alimentare sono reperibili attraverso il sito internet della medesima, all'indirizzo <http://www.szpi.gov.cz/en/docDetail.aspx?docid=1004365&docType=ART&nid=11454>, [03 marzo 2013].

animale; il Comitato scientifico per la salute dei vegetali e l'ambiente; il Comitato scientifico per gli alimenti e i mangimi geneticamente modificati.

Della coordinazione di tutti i citati soggetti, è incaricata la Segreteria del Gruppo di Coordinazione per la sicurezza alimentare, istituito presso il Ministero dell'Agricoltura.

La rete di allerta nazionale della Repubblica ceca è costituita da un numero elevato di soggetti che certamente necessitano di un'organizzazione e coordinazione di particolare efficienza. D'altra parte, la storia di tale realtà è indubbiamente "giovane", se confrontata con le reti di altri Membri del RASFF, risalendo essa, come sopra ricordato, al periodo di pre-accessione alla Comunità.

III.5.15 La rete di allerta nazionale spagnola

Per quanto concerne la Spagna, l'organizzazione della rete di allerta segue la suddivisione amministrativa in regioni del Paese: esse cooperano all'interno di un sistema nazionale coordinato per lo scambio delle informazioni (SCIRI – Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información), attivo già dal 1987 e avente obiettivi condivisi con la rete RASFF. Oltre al regolamento (CE) 178/2002, la rete di allerta spagnola è regolata da norme contenute nel Regio decreto 26 Dicembre 2003, n. 1801²⁷³ che adotta misure per garantire la sicurezza generale dei prodotti destinati ai consumatori, nella legge 25 Aprile 1986, n. 14²⁷⁴ sulla Salute in generale e nella legge 26 novembre 1992, n. 30²⁷⁵, sull'ordinamento giuridico delle pubbliche amministrazioni e la procedura amministrativa comune, modificata dalla legge 13 gennaio 1999, n. 4²⁷⁶.

Lo SCIRI, in particolare, garantisce la trasmissione rapida di informazioni tra le diverse autorità, all'emergere di una problematica sanitaria legata ad un alimento o mangime, indipendentemente, dunque, dalla gravità del rischio supposto esistente. Secondo le informazioni rilasciate dal competente ufficio del Principato delle Asturie, il sistema spagnolo funge sia da strumento di allerta che da mezzo attraverso cui garantire un "monitoraggio" costante sullo stato della sicurezza alimentare del Paese²⁷⁷.

Come il RASFF, esso concerne tutti gli alimenti e i mangimi, diversi dagli animali vivi e dai prodotti farmaceutici ed è altresì distinto dal sistema dedicato alle emergenze radioattive.

All'interno dello SCIRI operano molteplici punti di contatto: le autorità responsabili per la sicurezza alimentare in ciascuna comunità autonoma e nelle città autonome di Ceuta e Melilla; il Ministero della Difesa (attraverso l'Ispettorato generale della Salute della Difesa); la Federazione spagnola delle imprese di alimenti e bevande; l'Associazione nazionale delle società della grande distribuzione; l'Associazione

²⁷³ In BOE, 10 gennaio 2004, n. 9, pp. 906-916.

²⁷⁴ In BOE, 29 aprile 1986, n. 102, pp. 15207-15224.

²⁷⁵ In BOE, 27 novembre 1992, n. 285, pp. 40300-40319.

²⁷⁶ In BOE, 14 gennaio 1999, n. 12, pp. 1739-1755.

²⁷⁷ Per un'esauritiva trattazione sull'organizzazione e il funzionamento dello SCIRI, si rinvia al documento dell'AESAN "Memoria anual del sistema coordinado de intercambio rápido de información (SCIRI) – 2010", consultabile all'indirizzo internet http://www.aesan.msc.es/AESAN/docs/docs/alertas/acceso_general/memoria_sciri/memoria_SCIRI_2010.pdf [04 marzo 2013].

spagnola della distribuzione, degli autoservizi e dei supermercati; l'Associazione spagnola delle catene di supermercati; la Direzione generale per la salute interna ed estera del Ministero della salute, delle politiche sociali e delle pari opportunità (per le importazioni di alimenti da Paesi terzi). Il contenuto delle notifiche determina, in talune ipotesi, il coinvolgimento di ulteriori punti di contatto non permanenti, come il Centro epidemiologico nazionale, i Servizi regionali di sorveglianza epidemiologica, le competenti unità del Ministero dell'Ambiente e delle politiche rurali e marine (per allerte correlate a residui di pesticidi nei vegetali o per la presenza di contaminanti nei mangimi). Il coordinamento di tali soggetti è affidato alla Direzione Generale per le allerte alimentari e il programma di controlli ufficiali, istituita all'interno dell'AESAN, l'Autorità spagnola per la sicurezza. Essa rappresenta il punto di contatto nazionale nel RASFF - qualora la notifica provenga dalla rete europea o, se originatasi all'interno del Paese, sia tale da non coinvolgere solo la Spagna -, così come il soggetto verso cui ogni notifica proveniente dallo SCIRI transita.

Anche le notifiche inoltrate nella rete interna seguono formulari predefiniti, ove devono essere necessariamente riportate le informazioni indispensabili per l'individuazione del prodotto, il Paese d'origine, lo Stato o gli Stati nel cui territorio il bene sia stato eventualmente distribuito, la data di notificazione, i pericoli individuati, le misure adottate e ogni altro dato ritenuto rilevante.

L'Autorità spagnola per la sicurezza alimentare è incaricata altresì della gestione delle informazioni, suddivise, secondo lo schema del RASFF, in notifiche di allerta, notifiche di informazione, notifiche di respingimento alla frontiera. Esiste poi una quarta categoria residuale, "etichettata" come "altre notifiche". La qualificazione dei dati trasmessi nella rete in una tipologia di notifica, piuttosto che in un'altra, avviene in considerazione di una molteplicità di criteri: le caratteristiche del rischio o del pericolo individuati in relazione al prodotto alimentare; l'origine del prodotto alimentare coinvolto; la distribuzione del bene medesimo.

Al ricevimento di una notifica, l'AESAN procede ad una sua qualificazione attraverso livelli (I, II, III, IV). Al I livello appartengono le notifiche per prodotti che possono presentare un rischio serio ed immediato per la salute umana e sono potenzialmente originari della Spagna, indipendentemente dal luogo di distribuzione. Nel livello II, sono collocate le notifiche inerenti a beni che possono presentare un rischio serio ed immediato per la salute umana e, pur non essendo originari del Paese, possono essere stati ivi distribuiti. Nel terzo livello sono poi inserite le notifiche relative a prodotti che non presentano un rischio grave ed immediato per la salute umana e che possono essere originari della Spagna, indipendentemente dal luogo di distribuzione. Infine, appartengono al quarto livello le notifiche relative a prodotti alimentari che non presentano un rischio grave ed immediato per la salute umana, non sono originari della Spagna ma potrebbero essere stati distribuiti nel territorio del Paese. A seconda dei nuovi dati disponibili, il livello di collocazione di ciascuna notifica può variare.

Dal 2007, le notifiche sono inviate attraverso posta elettronica, durante il normale orario lavorativo. Dalle ore 19.00 e nei giorni festivi, l'invio dell'e-mail è anticipato al punto di contatto attraverso una telefonata o uno SMS. Dal 2006, le notifiche sono parimenti caricate all'interno di una banca dati di uso strettamente riservato alla rete interna, chiamata ALCON (Sistema de Información de Gestión de Alertas y Control Oficial). Tale applicazione, progettata per semplificare le procedure di gestione delle notifiche, ha, oggi, come obiettivo, l'incremento dell'efficienza della rete attraverso il

potenziamento della rete elettronica, e l'integrazione del sistema nazionale con quello delle comunità autonome, la rete europea e la rete internazionale. Accanto allo scopo appena dichiarato, l'applicazione informatica dovrebbe consentire una maggiore correttezza nell'inoltro dei dati delle notifiche e, come conseguenza, un miglioramento nell'analisi delle stesse²⁷⁸. Tra gli obiettivi di ALCON vi sono, inoltre, l'adattamento della struttura informativa alla rete organizzativa e di gestione; l'agevolazione nella comunicazione e nello scambio di informazioni tra tutti i soggetti coinvolti nel settore della sicurezza alimentare; l'individuazione delle aree di maggiore incidenza, con conseguente pianificazione degli opportuni interventi; il miglioramento della comunicazione di informazioni su tutta la catena alimentare.

Per quanto concerne, ad esempio, il principato delle Asturie²⁷⁹, al ricevimento della notifica, il punto di contatto regionale provvede ad un'ulteriore classificazione, suddividendo ciascun livello di notifica in "tipo 1" e "tipo 2" a seconda della possibilità che il prodotto sia stato distribuito all'interno della regione o meno.

Nel caso sia interessato dalla notifica un solo produttore identificato (o un gruppo di produttori individuati), il punto di contatto gestisce direttamente la comunicazione con questi, inviando, se necessario, delle ispezioni sul luogo.

Il punto di contatto delle Asturie, ulteriormente, conserva un'elencazione di tutti i soggetti responsabili di ciascun supermercato o catena di supermercati, in modo da garantire, all'evenienza, l'immediata comunicazione alla rete di distribuzione. L'obiettivo è fornire un'effettiva risposta all'allerta in un periodo inferiore alle ventiquattro ore.

È interessante osservare come, all'interno delle singole comunità autonome, siano create reti di comunicazione a livello locale: nel caso delle Asturie, i punti di contatto sono individuati nelle Unità territoriali dell'Agenzia, nella città di Oviedo, nei grandi magazzini, nei supermercati e nelle associazioni.

Per quanto concerne le misure adottabili in relazione ad un prodotto oggetto di notifica, esso potrà essere re-immesso nel mercato qualora il suo consumo o utilizzo non presentino alcun pericolo per la salute umana o animale; ancora, la sua libera circolazione potrà essere subordinata a determinate modifiche o specifici processi di lavorazione. Al contrario, potrà esserne disposta la distruzione in condizioni di sicurezza, qualora le indagini sulla sua pericolosità confermino l'iniziale sospetto. Potrà, diversamente, essere autorizzata anche la rispeditura al produttore o fornitore: in tal caso, dovrà essere data prova dell'effettivo invio dei beni al destinatario (ciò per evitare fraudolente re-immissioni nel mercato di prodotti pericolosi).

Anche la chiusura dell'allerta dovrà essere notificata attraverso moduli standard indicativi delle misure adottate.

La rete nazionale di allerta della Spagna, pur se caratterizzata da una notevole complessità organizzativa (data dalla suddivisione in comunità autonome, ciascuna con una propria rete interna), risulta chiaramente strutturata, senza sovrapposizione di competenze. È palese il tentativo continuo di migliorare il sistema integrandolo, ove possibile, sia con il RASFF che con il circuito INFOSAN, cui anche la Spagna aderisce: l'applicazione informatica ALCON è un esempio di simile sforzo, teso a garantire una maggiore efficienza attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie disponibili.

²⁷⁸ Si veda, a tal riguardo, la memoria dell'AESAN citata in nota 277, pp. 107 ss.

²⁷⁹ L'esempio è reso possibile dalla dettagliata descrizione che l'Ufficio competente delle Asturie ha fornito in relazione all'integrazione tra la rete nazionale di allerta e il sistema "regionale".

III.5.16 La rete di allerta svedese

Per quanto concerne la Svezia, si rivela necessaria una distinzione preliminare tra alimenti (e materiali destinati a stare a contatto con gli alimenti) e mangimi. Mentre, per i primi, responsabile della gestione delle notifiche è l'Autorità nazionale per gli alimenti (Livsmedelsverket), agenzia indipendente istituita presso il Ministero dell'Agricoltura, degli Alimenti e della Pesca, le informazioni inerenti ai mangimi sono affidate al Consiglio svedese per l'agricoltura. Mentre la Livsmedelsverket è competente per la sicurezza alimentare a livello nazionale, occupandosi – tra l'altro – dei controlli sui prodotti importati, sul piano regionale agiscono i rispettivi consigli amministrativi (cui spetta il coordinamento dei controlli sugli alimenti e sulla produzione primaria, nell'area di competenza), in cooperazione con i comitati municipali per la protezione dell'ambiente e della salute, responsabili per la sicurezza alimentare a livello locale (i quali effettuano i controlli su tutti gli stabilimenti di produzione di alimenti non rientranti nelle attribuzioni dei precedenti organismi). Con i citati soggetti collaborano, nell'analisi dei campionamenti effettuati, numerosi laboratori scientifici accreditati, per lo più privati, incaricati di fornire supporto tecnico alle autorità pubbliche.

Anche in Svezia, dunque, lo schema entro cui corrono le notifiche riflette la struttura “a rete” secondo cui è organizzato il RASFF.

Tutte le notificazioni che pervengono all'Autorità nazionale per gli alimenti sono immediatamente registrate e, qualora riguardanti la Svezia, diramate alle Autorità locali competenti o agli uffici regionali della stessa Livsmedelsverket, per consentire la comunicazione con gli imprenditori coinvolti. Le successive notifiche di follow-up saranno trasmesse attraverso l'Autorità nazionale per gli alimenti al punto di contatto della Commissione europea.

Quando un'autorità locale individua un pericolo legato al consumo di alimenti o all'utilizzo di mangimi, invia la notifica, attraverso un modulo standard ricavabile da un'apposita pagina web della Livsmedelsverket²⁸⁰, all'Autorità nazionale che ne cura l'inoltro alla Commissione. Conformemente a quanto previsto dai regolamenti “comunitari”, il punto di contatto nazionale garantisce una reperibilità costante: la posta elettronica sarà utilizzata durante l'orario lavorativo mentre, nei periodi di chiusura degli uffici, sarà attivo un numero telefonico per le emergenze.

Uno dei prossimi passi programmati per il miglioramento dell'efficienza del RASFF, secondo quanto comunicato dall'Ispettore governativo contattato durante la ricerca per il presente lavoro, sarà la completa informatizzazione del sistema: ciò dovrebbe garantire tanto la trasmissione e conoscenza in tempo reale, su tutta la rete, delle notifiche pervenute, quanto un'uniformità di comunicazione nell'invio dei dati ad esse relative. Egualmente, la costituzione di un sistema pienamente informatizzato a livello nazionale, consentirebbe l'integrazione dello stesso nella rete locale, in quella europea ed, eventualmente, nel circuito internazionale.

Nonostante l'organizzazione della rete svedese non preveda sovrapposizioni di competenze, è stata da taluni segnalata una possibile debolezza del sistema stesso, nell'esistenza di un elevato numero di autorità locali tra loro indipendenti, di piccole dimensioni ed aventi risorse limitate. Simile inconveniente incontrerebbe soluzione

²⁸⁰ Il modulo è reperibile, previo login, all'indirizzo <http://www.livsteck.net>.

nell'accentramento delle medesime sotto la direzione di un'unica autorità con uffici regionali e locali²⁸¹.

III.5.17 La rete di allerta nazionale del Regno Unito

Anche l'organizzazione interna del Regno Unito presenta, con riferimento alle allerte alimentari, una struttura reticolare. Il territorio è amministrativamente diviso in Contee, nelle quali operano, complessivamente, quattrocentosessantacinque autorità locali, responsabili dell'applicazione della legislazione alimentare.

La Food Standards Agency, punto di contatto per il Regno Unito, istituita il giorno 01 Aprile 2000 con atto del Parlamento, si presenta come un organismo particolarmente ampio, nella sua struttura, indipendente rispetto ai dipartimenti ministeriali. Ad essa è assegnata la responsabilità per ogni aspetto correlato alla sicurezza degli alimenti e agli standards del settore. Nessun potere di attuazione della legislazione alimentare le è, d'altra parte, attribuito: come anticipato all'inizio del presente paragrafo, simili oneri incombono sulle autorità locali, le quali operano sulle indicazioni e in base alle direttive fornite dalla stessa FSA, in seguito alla valutazione del rischio.

Come in ogni Membro del RASFF, il flusso di informazioni transita attraverso il punto di contatto nazionale, che ne cura il controllo prima di inoltrare le notifiche alla Commissione, nel caso il rischio sia stato rilevato da un'autorità nazionale (autorità locali, autorità portuali, posti di ispezione frontaliera), o agli uffici nazionali, qualora la notifica provenga dalla rete europea.

Le procedure interne per rispondere ad una problematica correlata al consumo di alimenti o all'utilizzo di mangimi sono uniformate dal rispetto dell'"Incident Response Protocol", documento che fissa i parametri per le ispezioni ed i controlli in generale, da affrontarsi a seguito della trasmissione di una notifica sulla rete.

Per poter procedere ad una valutazione del rischio avendo a disposizione tutti i dati necessari, la FSA avvia una stretta collaborazione con le autorità locali, incaricate di reperire e trasmettere al punto di contatto l'idonea documentazione, così come di adottare le adeguate misure per fronteggiare le problematiche emerse. Indispensabili, al fine della predisposizione di un'idonea risposta ai rischi, sono considerate le informazioni concernenti il prodotto coinvolto e la questione sollevata, il lotto o partita di appartenenza, le dimensioni e, possibilmente, una documentazione fotografica del prodotto medesimo. Si aggiungeranno dati sulla quantità di beni prodotti, distribuiti e recuperati a seguito dell'avvio delle attività da parte delle competenti autorità locali. Egualmente, sarà richiesto agli operatori di fornire dettagli sui luoghi di distribuzione del prodotto, sulle misure da loro adottate in seguito alla notifica, sui fornitori delle merci o degli ingredienti coinvolti nella stessa, sul periodo di ricezione delle suddette forniture, oltre ad ogni altra informazione ritenuta necessaria.

²⁸¹ S.A. SLORACH, *EU food safety system and its application in Sweden*, intervento presentato in occasione della Conferenza sulla riforma della legislazione alimentare in Ukraina, Kiev, 18 maggio 2009, consultabile all'indirizzo internet http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/e38cb9004b5f7a289cb6bd6eac26e1c2/Slorach_Eng.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e38cb9004b5f7a289cb6bd6eac26e1c2 [04 marzo 2013].

I dati forniti dagli operatori professionali giungono alle competenti autorità per gli incidenti alimentari che curano la predisposizione di una bozza di notifica per follow-up da ritrasmettere al punto di contatto della Commissione, attraverso la FSA, previo controllo da parte dei “Policy offices” per la corretta indicazione della legislazione citata.

Anche la struttura organizzativa della rete di allerta del Regno Unito riflette lo schema del RASFF a livello europeo, garantendo una netta suddivisione dei ruoli e una distinzione tra soggetti incaricati della valutazione del rischio, da un lato, e soggetti predisposti all’adozione di idonee misure di gestione, fondate sui risultati scientifici emersi a seguito degli opportuni controlli, dall’altro.

III.5.18 La rete di allerta nazionale ungherese

La richiesta di informazioni inviata al punto di contatto ungherese ha ottenuto una risposta non particolarmente dettagliata, nella quale è specificato che il sistema nazionale si fonda sui regolamenti europei e sull’“Atto sulla catena alimentare e i controlli su di essa”. Le uniche disposizioni previste dalla legislazione nazionale appaiono essere quelle dettate per disciplinare il funzionamento del punto di contatto, l’Ufficio nazionale per la sicurezza della catena alimentare. Per il resto, l’Ungheria si riporta alle RASFF SOPs (RASFF Standard Operating Procedures), ossia alle linee guida dettate dall’esperienza dei punti di contatto del sistema ed, in particolare, da quello della Commissione.

Per comprendere, dunque, come concretamente sia organizzata la rete interna, in assenza di più puntuali informazioni e mancando una pagina istituzionale dettagliata (e in una lingua diversa dall’Ungherese), si è affidato il completamento del presente paragrafo ad alcune informazioni reperite attraverso il contributo dottrinale liberamente accessibile nella rete o pubblicato nelle riviste specializzate.

L’organizzazione della sicurezza alimentare, in Ungheria, ha una tradizione risalente²⁸²: le prime direttive interne si collocano alla fine dell’Ottocento. Diversamente da altri Paesi del blocco comunista, la politica meno repressiva consentì un progressivo adeguamento agli standards dell’Europa occidentale. Dopo il 1989, tuttavia, con l’apertura dei mercati e l’intensificazione dei rapporti commerciali con il resto del mondo, l’esigenza di potenziare le garanzie di sicurezza alimentare si fece più pressante, sino a divenire improcrastinabile con l’ingresso dell’Ungheria nella Comunità europea.

Dal 15 marzo 2012, è stato istituito l’Ufficio nazionale per la sicurezza della catena alimentare (NFCSO, acronimo inglese di National Food Chain Safety Office), nel quale sono confluiti sia l’Ufficio centrale per l’agricoltura (Central Agriculture Office, CAO), sia l’Ufficio ungherese per la sicurezza alimentare (acronimo inglese HFSO). Quest’ultimo, scientificamente indipendente²⁸³ ma operante, al momento della

²⁸² J. TRÄSH, *From Chaos to Separation – An update of the Hungarian Food Safety Regulation System*, in *EJRR*, 2011, pp. 560-566.

²⁸³ Nonostante sia un ufficio indipendente, l’HFSO si autodefinisce come “non-authority”, espressione che ne tiene chiaramente distinta la funzione rispetto alle “Istituzioni”, dotate sia di potere di sanzione, oltre che di una propria struttura di controllo, J. TRÄSH, *op. cit.*, p. 563.

sua istituzione, sotto la supervisione del Ministero per l'Agricoltura e lo sviluppo regionale²⁸⁴, era partner dell'EFSA già dal 2003²⁸⁵, anno in cui lo stesso venne ufficialmente costituito. Esso rappresentava l'elemento di congiunzione centrale tra le autorità nazionali e quelle internazionali, oltre a costituire il punto di contatto del RASFF. Tra i compiti assegnati al summenzionato ufficio - ora assunti dal NFCSO, divenuto punto di contatto nazionale - meritano un accenno la coordinazione, la comunicazione e la valutazione del rischio alla salute derivante da alimenti e mangimi²⁸⁶. Dal momento che, dal 2007, la fase di valutazione del rischio fu nettamente distinta da quella di gestione, all'Ufficio HFSO venne affidata la prima. Nell'espletamento di tale compito, l'HFSO era coadiuvato da un comitato consultivo scientifico (del quale facevano parte anche esperti provenienti dai ministeri dell'agricoltura, della salute, dell'economia e dei trasporti, delle politiche sociali e del lavoro, dell'acqua e dell'ambiente, oltre a membri provenienti dalle organizzazioni professionali, scientifiche e non governative) e da un comitato scientifico permanente (composto di nove membri). Parimenti, esso era assistito da un Gruppo ufficiale di coordinazione, responsabile della direzione sincronica delle attività delle autorità di controllo sulla catena alimentare. La fase di gestione del rischio, concretizzata nell'adozione di atti legislativi, era invece affidata al Ministero per l'agricoltura e lo sviluppo agricolo.²⁸⁷

La storia della sicurezza alimentare in Ungheria occupa una posizione a sé stante nel panorama europeo, non avendo, a differenza degli altri Paesi, ricevuto spunto di sviluppo dalla crisi dalla BSE, ma traendo i propri criteri di crescita proprio nel tentativo di raggiungere gli standard fissati a livello "comunitario" e "correggendo" la rotta a seguito del verificarsi di episodi di rilevanza per lo più nazionale.

III.5.19 La Commissione

Come sopra specificato, i Punti di contatto nazionali, nel far da tramite tra la rete interna e quella europea, dovranno trasmettere tutte le notifiche e le successive informazioni al Punto di contatto comunitario, individuato nella Direzione Generale della Commissione per la salute e la tutela del consumatore. Il ruolo rivestito

²⁸⁴ L'Ufficio venne successivamente trasferito sotto il controllo del Ministero per la salute, a seguito dello scandalo legato alla contaminazione da aflatossine di paprika, ritenuta prodotto "simbolo" del Paese, per poi tornare sotto l'egida del Ministero per l'Agricoltura e lo sviluppo rurale, a seguito della criticata gestione dell'emergenza legata alla cd. influenza aviaria. Tale episodio, d'altro lato, fu percepito come dimostrazione dell'inadeguatezza delle funzioni di coordinamento dell'ufficio, rispetto a quanto richiesto dall'adeguamento all'approccio europeo alla sicurezza alimentare. J. TRÁSH, *op. cit.*, p. 561.

²⁸⁵ I. FEHÉR - R. FEJŐS, *The main elements of food policy in Hungary*, in *Agri. Econ. Czech.*, 2006, 52, pp. 461-470.

²⁸⁶ Cfr. NEBIH (Ufficio ungherese per la sicurezza della catena alimentare), *Hungarian Food Chain Safety Office*, http://www.nebih.gov.hu/en/en_introduction/en_introduction.html?query=HFSO, [04 marzo 2013].

²⁸⁷ Per alcune osservazioni sull'organizzazione ungherese prima della riforma del 2012, si rinvia alla presentazione tenuta da B. GYETVAI, *Food control system in Hungary*, in occasione del seminario svoltosi a Budapest il 29-30 marzo 2007, sulla sicurezza degli alimenti, consultabile nel sito del WUR, Wageningen University and Research Center, all'indirizzo <http://www.safefoods.wur.nl/NR/rdonlyres/90B08073-7192-4B03-98A1-D3F64E55982E/124305/Hungaryppt.pdf> [04 marzo 2013].

dall'Istituzione nel sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi è, indubbiamente, essenziale. Rispetto alla posizione rivestita prima del regolamento (CE) 178/2002, come già detto, sussistono notevoli differenze, correlate, nello specifico, alla necessità di suddivisione tra la fase di valutazione del rischio e quella di gestione²⁸⁸. Come precisato al paragrafo primo, ultimo periodo, dell'articolo 50 del regolamento (CE) 178/2002, *“La Commissione è responsabile della gestione della rete”*.

Ad essa, cioè, spetta l'adozione di tutte le decisioni di rilevanza politica, fondate, si ricorda, sulla valutazione del rischio (prerogativa, invece, dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare).

Se volessimo analizzare i compiti affidati alla Commissione all'interno della rete, non potremmo sottacere il principale degli incarichi che la stessa ricopre: ogni membro del RASFF che venga a conoscenza dell'esistenza di un rischio per la salute, connesso all'utilizzo di alimenti o mangimi, dovrà notificare le relative informazioni all'Istituzione europea²⁸⁹. Su questa, graverà poi l'incombente di reindirizzare i dati raccolti a tutti gli altri membri della rete, ricevendo, successivamente, la notifica di eventuali misure adottate da questi, a seguito della trasmissione delle originarie informazioni. Ovviamente, perché ciò sia possibile, è necessario che la Commissione costituisca il fulcro del movimento di dati e disponga di tutti gli indirizzi e nominativi utili al tempestivo inoltro ad ogni punto di contatto. Ecco che il secondo paragrafo dell'articolo 2 del regolamento (UE) 16/2011 dispone espressamente che, designato il punto di contatto nazionale, ciascun membro della rete lo comunichi al punto di contatto dell'Istituzione *“unitamente ad informazioni dettagliate sulle persone che lo gestiscono e sui rispettivi recapiti”*. È questa un'altra previsione che non fa che confermare quanto già si disse in merito all'aspetto di estrema praticità e concretezza proprio del RASFF: perché lo stesso funzioni è necessario che siano stabilite con estrema chiarezza anche questioni che potrebbero sembrare bagatellari, ma, che in realtà, costituiscono nodi essenziali. Pensiamo ad un castello di carte: la costruzione può essere estremamente complessa, eppure è costituita da elementi di una semplicità unica. Se non si accerta, a priori, che ogni tassello sia in grado di funzionare correttamente (pur nella estrema elementarità della sua struttura), potrebbe verificarsi la spiacevole sorpresa del crollo dell'intero lavoro, nel momento più delicato. Nel caso di specie, se la Commissione (ma il discorso vale anche a livello regionale e nazionale, nei rispettivi nodi) non disponesse degli indirizzi dei punti di contatto e, all'interno di questi, non vi fosse sempre qualcuno pronto a ricevere le eventuali notifiche e ad attivarsi di conseguenza, la tutela della salute umana e animale, così come la protezione dell'ambiente sarebbero ben lungi dall'esser garantite. L'allerta, salvo non arrivare per vie traverse e comunque meno rapide, si troverebbe in un punto morto, con la conseguenza che nessuna misura sarebbe adottata nell'immediatezza. Il caso è certamente drastico, ma non è assolutamente peregrino, atteso il fatto che questo rappresenta proprio il motivo per cui il Sistema di allarme rapido è nato.

Per la medesima ragione, è pure previsto, nel regolamento recante norme di applicazione del RASFF, che tutti i punti di contatto garantiscano la reperibilità di un funzionario di turno, 24 ore su 24, 7 giorni su 7. È sempre la stessa motivazione che,

²⁸⁸ Per un'approfondita trattazione della crisi della BSE e delle conseguenze sull'organizzazione della Commissione, si veda K. VINCENT, *“Mad Cows” and Eurocrats – Community responses to the BSE crisis*, in *ELJ*, 2004, pp. 499-517.

²⁸⁹ Si veda il secondo paragrafo dell'articolo 50 del regolamento (CE) 178/2002.

come ricordato in precedenza, impone a tutti i Membri della rete un controllo e una manutenzione costante sull'apparato che costituisce la rete: sarà pertanto necessario assicurare il funzionamento delle linee telefoniche, dei terminali informatici, delle connessioni internet, delle caselle di posta elettronica, delle apparecchiature fax e di ogni aspetto strettamente materiale agli stessi connesso. Si torna, infatti, a ripetere che, affinché la rete possa operare effettivamente agli scopi prestabiliti, ogni "tassello" dovrà rivelarsi perfettamente funzionante. L'Unione europea non potrà di certo permettersi che un ritardo nella trasmissione di una notifica inerente ad un grave rischio per la salute umana si determini, ad esempio, per assenza di carta nell'apparecchiatura fax, o perché il filtro antispam ha automaticamente archiviato, nella cartella "posta indesiderata", il messaggio istituzionale.

Nell'ottica di garantire l'effettivo funzionamento del sistema, per rendere più immediata ed uniforme la comunicazione, la trasmissione dei dati dei punti di contatto è affidata a moduli standard, come avviene per le notifiche. Per queste ultime, d'altra parte, l'articolo 7 del regolamento (UE) 16/2011 prevede espressamente la compilazione di tutti i campi del modello predisposto dalla Commissione. È chiaro, anche sotto questo aspetto, l'intento di massimo snellimento delle procedure: più semplicità, più funzionalità. Oltre ad essere un onere minore (se di onere vogliamo parlare), per gli Stati membri, i quali dovranno meramente procedere alla compilazione dei moduli, senza dover pensare a quali informazioni sarebbe opportuno inserire, tale accorgimento si rivela assolutamente indispensabile per la Commissione. Essa si troverà a dover predisporre gli elenchi dei punti di contatto (e qui dunque è imprescindibile l'uniformità dei dati di catalogazione), mantenendoli sempre aggiornati (anche in questo caso è inderogabile una costante collaborazione dei nodi nazionali) e rendendoli disponibili a tutti i membri della rete.

Ciò premesso, la prima funzione che spetta alla Commissione è quella di coordinamento: espresso riconoscimento di tale ruolo è ricavabile, d'altra parte, dall'ottavo "*considerando*" del regolamento (UE) 16/2011, recante disposizioni di applicazione del sistema di allarme rapido. L'atto "comunitario" provvede pertanto a dettare norme che consentano all'Istituzione di adempiere pienamente al proprio incarico: troveremo, pertanto, specificate, nello stesso, le procedure di notifica da parte degli Stati membri, nella distinzione che sarà meglio condotta di seguito, nonché le norme sulla verifica che l'Istituzione comunitaria dovrà effettuare sulle comunicazioni in arrivo. È evidente il parallelismo che intercorre tra la rete regionale, quella nazionale e quella europea. La suddivisione di incarichi e, al contempo, la ripetizione dei controlli che, in un lasso temporale tutto sommato breve, si verificano con riguardo ad una stessa allerta, non possono che garantire l'efficienza del sistema. Da un lato, infatti, l'accertamento successivo fungerà da conferma delle verifiche su scala più ristretta, dall'altro, le originarie informazioni potranno essere integrate, progressivamente, al fine di fornire un quadro più completo della problematica sanitaria emersa.

La seconda funzione rivestita dalla Commissione, come si accennava, attiene alla verifica delle informazioni trasmesse all'interno del sistema di allarme rapido. È doveroso richiamare nuovamente il recente regolamento (UE) 16/2011, che per tali accertamenti dispone le procedure. L'articolo 8 elenca, dettagliatamente, le attività a cui l'Istituzione europea è tenuta, alla ricezione di una notifica, prima di dar corso alla ritrasmissione della medesima all'interno della rete.

Il primo controllo che dovrà essere effettuato - e ancora una volta si evidenzia il parallelismo tra le competenze europee e quelle nazionali - sarà sulla completezza della informazioni contenute nel modello predisposto e sulla loro leggibilità. Un problema che potrebbe inficiare il corretto funzionamento del sistema risiede, infatti, nell'eventualità che, avvenuta la regolare trasmissione del modulo, esso risulti carente di dati fondamentali per l'attivazione delle procedure conseguenti all'allerta o, diversamente, non appaia comprensibile. Quest'ultimo ostacolo, d'altra parte, potrebbe esser legato ad un malfunzionamento dei sistemi di trasmissione o a "difetti" della compilazione, ad opera dei funzionari del nodo di invio. Il controllo della Commissione avrà, in entrambe le ipotesi, una duplice finalità: da un lato, infatti, condurrà alla "riparazione" del malfunzionamento del sistema; dall'altro, consentirà la "riformulazione" della notifica, in guisa tale che essa possa poi essere trasmessa ad ogni altro Membro della rete, senza ritardi legati all'incomprensibilità della comunicazione originaria.

Come si evince dai modelli che i componenti della rete devono inviare per la trasmissione della notifica, i dati sono organizzati per campi determinati. La circostanza è di notevole rilevanza nell'ambito del funzionamento del sistema, come di seguito si dirà. Ecco che la correttezza e la rispondenza tra le informazioni inserite nei moduli e gli appositi spazi sarà un altro degli oggetti sottoposti al controllo della Commissione. Solo così, infatti, la coerenza del sistema potrà essere assicurata.

Altro dato che la Commissione è tenuta a verificare è la base giuridica su cui la comunicazione del rischio è stata inoltrata. Nell'ipotesi in cui un rischio sia effettivamente individuato, provvederà alla trasmissione anche se la base giuridica non risulta corretta. Quanto sopra per evitare che un ritardo dovuto alla correzione di un mero errore formale possa trasformarsi in una "fatale" dilatazione dei tempi di intervento. La rapidità, come precedentemente argomentato, è elemento cardine del sistema di allerta per i mangimi e gli alimenti. Le tempistiche che potrebbero determinare nel momento in cui la Commissione, riscontrata una difformità nell'indicazione della base giuridica, attendesse dal Membro della rete la correzione della medesima, per ritrasmettere il tutto agli altri componenti dell'apparato, previa nuova verifica, effettuata ai sensi dell'articolo 8 del regolamento (UE) 16/2011, sarebbero inadeguate rispetto alle esigenze di celerità del sistema di allarme rapido. Ecco spiegata la ratio della previsione della norma in esame. La Commissione ha la facoltà, e questo va segnalato, di apportare piccole modifiche alle notifiche prima di trasmetterle: tali "sistemazioni" andranno tuttavia previamente concordate con il Paese notificante. Come si è evidenziato, la natura delle informazioni scambiate nel sistema di allarme non consente di ricorrere sempre a tale espediente: la soluzione andrà, di volta in volta, valutata a seconda del contenuto della notifica stessa e della immediatezza e gravità del rischio.

Un altro controllo che la Commissione deve effettuare riguarda la pertinenza tra l'oggetto della notifica e l'ambito di applicazione del RASFF, così come inteso dall'articolo 50 del Regolamento (CE) 178/2002. Potrebbe ad esempio verificarsi l'ipotesi di una comunicazione inoltrata erroneamente attraverso la rete RASFF, anziché attraverso i nodi RAPEX. In tal caso, la notizia che dovesse giungere alla DG

SANCO²⁹⁰ attraverso il canale erroneo, sarà presumibilmente reindirizzata verso lo specifico punto di contatto del sistema di allarme per i beni di consumo.

Un altro fattore legato alla comprensibilità della notifica è la lingua in cui la stessa è redatta. In realtà, si ricorda, i modelli sono standard e suddivisi in settori immediatamente identificabili, per cui la lingua ha una portata, tutto sommato, marginale. Tuttavia, se vi sono informazioni aggiuntive che necessitano di un periodo più esteso, ecco che l'esigenza in questione si manifesta con maggior insistenza. A questo punto, dunque, la Commissione dovrà verificare che la notifica sia redatta in una lingua facilmente comprensibile a tutti i membri della rete: le scelte ricadranno, con ogni probabilità, su inglese e francese.

L'Istituzione europea svolgerà un ruolo di controllo più generale sull'applicazione del regolamento (UE) 16/2011 (e, di conseguenza, del regolamento (CE) 178/2002).

Vi è, infine, un ultimo accertamento che la Commissione è chiamata a compiere. Come si accennava, essa funge da punto di raccolta e "smistamento" di tutte le informazioni in transito nel sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi; al contempo, le è affidata l'organizzazione delle stesse nel database RASFF. Per tale sua funzione, essa rappresenta l'unico soggetto in grado di avere piena contezza, in ogni momento, di tutte le informazioni in arrivo dai diversi Membri della rete. Essa potrà così individuare l'eventuale ripetersi, all'interno delle notifiche, del nominativo di uno stesso operatore professionale. La circostanza è di rilievo essenziale: l'Istituzione, da un lato, potrà evitare la sovrapposizione di comunicazioni inerenti ad uno stesso prodotto a rischio; dall'altro, potrà repentinamente individuare il raggio del mercato su cui la merce è stata localizzata, giocando così un ruolo di coordinamento anche su eventuali controlli da effettuare o intensificare. Al contempo, la Commissione potrà verificare il ripetersi, nel tempo, di problematiche sanitarie legate ad uno stesso operatore. Potrebbe così emergere ed essere risolto, nell'ipotesi, un difetto ciclico di un determinato iter produttivo, indipendente dalla volontà dell'impresa e non altrimenti individuabile. Ancora, potrebbe riscontrarsi una responsabilità ripetuta in capo ad un medesimo soggetto, tale da suggerire l'avvio di specifiche visite ispettive, al fine di valutare l'effettivo rispetto delle normative sanitarie in tema di igiene e sanità degli alimenti e dei luoghi di produzione.

²⁹⁰ La DG per la sanità e la protezione dei consumatori fu creata nel 1995, a seguito della riorganizzazione dei servizi della Commissione. In precedenza, le questioni relative alla salute dei consumatori inerenti all'alimentazione erano riservate alla DG III (Mercato interno) e alla DG VI (Agricoltura). Solo nel 1997, però, furono ampliate le sue competenze in materia di sanità, con previsione di adeguate risorse umane e materiali. Successivamente, i servizi della Commissione incaricati della legislazione sulla sicurezza alimentare (Servizio Agricoltura e Industria), quelli per la protezione dei consumatori, quelli per il controllo dei comitati scientifici, i servizi sul controllo alimentare e i servizi adibiti alla sanità furono unificati, in una sola Direzione Generale, attraverso la riorganizzazione avviata dalla Commissione Prodi. Si riporta indirettamente quanto argomentato, in questo senso, da L. AZOULAY, *La sécurité alimentaire dans la législation communautaire*, p. 42 e da J. VERGNETTES, *Les prérogatives communautaires: analyse du risque – nouvelle Autorité européenne de sécurité des aliments*, p. 113, in *La sécurité alimentaire dans l'Unione européenne*, a cura di J. BOURINET – F. SNYDER, Bruxelles, 2003. Il primo autore ricorda, in particolare, come la crisi della BSE abbia avuto, tra i vari effetti, quello di trasferire la gestione dei comitati scientifici competenti in materia alimentare, sotto la responsabilità di tale Direzione Generale. Una nuova modifica della struttura della DG SANCO è stata adottata dalla Commissione il 30 marzo 2011 ed entrerà in vigore il 16 maggio 2011. Si veda anche GABBI S., *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma*, Torino 2009, p. 91.

Considerate, però, da un punto di vista “pratico”, le verifiche effettuate dalla Commissione possono ritenersi di carattere formale: esse, come facilmente intuibile dalla lettura del regolamento (UE) 16/2011, non scendono nel merito del contenuto della notifica. Come già segnalato, non spetta all’Istituzione europea, infatti, il compito di valutazione del rischio²⁹¹, riservato all’Autorità europea per la sicurezza alimentare.

D’altra parte, a sostegno di quanto appena affermato, la Commissione non potrà rifiutare una notifica ad essa pervenuta da un membro della rete²⁹²: come già precisato, infatti, all’interno del sistema di allarme rapido, essa ha una funzione di coordinamento delle informazioni scambiate nella rete e di ritrasmissione delle stesse²⁹³.

La Commissione riveste anche un ruolo essenziale nei rapporti con i Paesi terzi: sarà suo compito, infatti, comunicare al Paese d’origine l’eventuale respingimento o blocco di un prodotto all’ingresso nel territorio europeo (tale informazione dovrà essere trasmessa anche a tutti i posti di frontiera)²⁹⁴. Egualmente, secondo quanto disposto dal regolamento (UE) 16/2011, l’Istituzione europea sarà tenuta ad informare lo Stato terzo anche quando il prodotto sia ivi distribuito. Per terzo, si precisa, va inteso un Paese non appartenente alla rete: se, infatti, la Nazione interessata fosse comunque parte del sistema di allarme rapido, essa riceverebbe le notifiche attraverso la via convenzionale e il proprio punto di contatto designato. La previsione, pertanto, è da intendersi riferita a tutti quei Paesi estranei alla rete, che dovranno, di conseguenza, essere portati a conoscenza del rischio “senza ritardi ingiustificati”²⁹⁵. L’interpretazione è sostenuta da quanto precisato dal secondo paragrafo dell’articolo 10 del regolamento di applicazione del RASFF, il quale fa salvi eventuali accordi assunti ai sensi dell’articolo 50 del regolamento (CE) 178/2002, paragrafo 6²⁹⁶.

Ai fini di “rafforzare” la comunicazione con tali Paesi terzi, la Commissione potrà prendere contatti con un eventuale nodo che il destinatario delle informazioni abbia all’uopo designato²⁹⁷. Si sviluppa, in questo senso, una cooperazione internazionale

²⁹¹ Non si condivide, pertanto, l’affermazione di chi veda nel regolamento (UE) 16/2011 – ed in particolare nel compito di verifica delle notifiche trasmesse affidato alla Commissione - una risposta alle problematiche emerse nelle cause Malagutti e Bowland Dairy Products, T-216/06. A. MAHY, *Clear-cut legal basis for the RASFF: Mere Formalisation or Concrete Move Forward?*, in *EJRR*, 2012, pp. 72-80, in particolare p. 79.

²⁹² LAWLESS J., *Conflicting notifications in the EU’s Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF): “Destabilization” in Food Risk Communication?*, in *EFFL*, 2011, pp. 240-243, in particolare p. 240.

²⁹³ A tal riguardo, non si conviene con S. GABBI, *L’Autorità europea per la sicurezza alimentare – Genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma*, Milano, 2009, p. 179, limitatamente alla percezione della vicenda Bowland Dairy Products c. European Commission, T-212/2006, come caso in cui la Commissione abbia rifiutato la trasmissione di una notifica, così esprimendo – a detta dell’Autore – “una valutazione sul merito e sull’opportunità della comunicazione ricevuta”. L’istituzione comunitaria, nella vicenda in esame, si limitò infatti a fornire un semplice parere dietro espresso interrogativo della FSA britannica, senza che alcuna notifica supplementare fosse in concreto inviata nella rete RASFF. Si vedano, a tal riguardo, le considerazioni condotte oltre, al capitolo V.4, pp. 209 ss.

²⁹⁴ Cfr. articolo 50, paragrafi 3 e 4 del regolamento (CE) 178/2002.

²⁹⁵ Si confronti l’articolo 10 del regolamento (UE) 16/2011.

²⁹⁶ Si veda anche l’esaustivo decimo considerando del regolamento (UE) 16/2011, il quale auspica che la Commissione possa mantenere un contatto diretto con le Autorità per la sicurezza alimentare dei Paesi terzi, al fine di trasmettere le notifiche e assicurare lo scambio di informazioni, sia in relazione alle notifiche stesse, che in riferimento ad ogni altro rischio per la salute umana dovesse manifestarsi su alimenti e mangimi.

²⁹⁷ Le notifiche sono effettuate ai Paesi terzi attraverso le locali Delegazioni della Commissione, salvi i casi di problematiche particolarmente gravi, in cui la comunicazione viene effettuata dall’Istituzione

volta ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi del RASFF su una dimensione più estesa di quella inizialmente prevista²⁹⁸. Al di là di mere dissertazioni filantropiche, la portata della disposizione è notevole e di duplice rilevanza. Da un lato, la sicurezza dal punto di vista alimentare, all'interno dell'Unione europea, può essere pienamente garantita, in un mercato globale, solo se anche i Paesi partners commerciali vigilano sulla salubrità delle merci circolanti sui loro territori²⁹⁹. Dall'altro lato, vi è un'esigenza di forte connotazione economica. La possibilità che l'Unione europea coinvolga direttamente, nei casi di identificazione di rischi connessi con alimenti o mangimi i Paesi terzi, permette la concertazione, in via preventiva, con questi, di eventuali misure da adottarsi per garantire, in entrambi i sensi, la sicurezza dei prodotti commercializzati, senza incorrere in violazioni di portata internazionale³⁰⁰.

Il regolamento (UE) 16/2011 assegna, infine, alla Commissione un'ulteriore funzione, non particolarmente innovativa, se si considerano i report che la stessa già pubblicava prima dell'entrata in vigore del regolamento citato. Essa potrà, in particolare, pubblicare sia una relazione annuale sulle notifiche trasmesse attraverso la rete, sia una sintesi di tutte le notifiche di allarme, di informazione e di respingimento alla frontiera, recanti dati sulla classificazione e sullo stato della notifica, sui prodotti e sui rischi identificati, sul Paese d'origine, sul Paese in cui tali prodotti sono stati distribuiti, sul membro notificante della rete, sulla base della notifica e sugli interventi eseguiti³⁰¹. In tale prospettiva, va considerato anche il sito ufficiale RASFF, curato dalla Commissione, il quale offre accesso alla banca dati del sistema, di pubblico accesso ed interrogazione.

Dopo gli articoli sull'istituzione e il funzionamento del sistema di allarme rapido, il regolamento (CE) 178/2002 analizza un'ipotesi che al RASFF è strettamente connessa. Può accadere infatti che, a seguito dell'identificazione di un rischio grave per

europea direttamente all'autorità competente del Paese destinatario. D. BÁNÁTI – B. KLAUS, *30 Years of the Rapid Alert System for Food and Feed*, in *EFFL*, 2010, pp. 10-21, in particolare p. 15.

²⁹⁸ Lo scopo ultimo del sistema di allarme rapido appare dunque volto a costruire un apparato mirato a garantire la sicurezza alimentare sul piano globale. Si veda, a riguardo, D. BÁNÁTI – B. KLAUS, *op. cit.*, p. 11.

²⁹⁹ In questo senso va letta anche la recente innovazione legislativa attuata dalla Cina in materia di sicurezza alimentare. Si rinvia, al riguardo, a S. ALTIERO, *Sulla recente normativa cinese in materia di sicurezza alimentare*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2009, nn. 1-2, pp. 235-279. L'autore evidenzia la possibilità che i molteplici respingimenti alla frontiera effettuati dall'Unione europea nei confronti dei prodotti provenienti dalla Cina (ed oggetto di un capitolo dedicato nel rapporto annuale RASFF del 2007), abbiano "condizionato" il legislatore di quest'ultimo Paese, inducendolo non solo ad adeguarsi ai parametri europei ed internazionali di sicurezza alimentare, ma a manifestare interesse per l'istituzione di un proprio sistema di allarme rapido. La comunicazione ai Paesi terzi e il loro coinvolgimento nel funzionamento del sistema di allarme rapido come sopra delineato si presenta dunque in una duplice veste: da un lato, rappresenta un imprescindibile passo da compiersi, in caso di rischio per la salute umana, a tutela del consumatore, puntando all'origine del potenziale nocimento o limitandone la probabile diffusione. Dall'altro lato, simile modus procedendi costituisce un infungibile strumento di politica estera: esso incentiva, infatti, gli Stati terzi ad avvicinare i propri standards qualitativi e di sicurezza a quelli in uso nell'Unione europea, limitando così il pericolo dei respingimenti alla frontiera, misure aventi un impatto notevole sull'economia delle esportazioni.

³⁰⁰ Quanto avvenuto nei rapporti con il Giappone, a seguito dell'incidente nucleare di Fukushima, dopo il sisma dell'11 marzo 2011, è la chiara attuazione delle funzioni attribuite alla Commissione nel sistema di allarme rapido. I controlli concordati con le autorità giapponesi, infatti, consentirono un duplice monitoraggio sugli alimenti provenienti dalle isole. Da un lato, era così garantita la salubrità dei prodotti giunti alla distribuzione, dall'altro, l'accordo tutelava il mercato da indiscriminati protezionismi.

³⁰¹ Articolo 11 del regolamento (UE) 16/2011.

la salute umana, degli animali o per l'ambiente, gli Stati membri non abbiano la capacità di fronteggiare la situazione di emergenza venutasi a creare, con le intuibili conseguenze in termini di sicurezza alimentare. La Commissione potrà, in tali ipotesi, agendo di propria iniziativa, o su richiesta di uno Stato membro, adottare accorgimenti volti a sospendere o sottoporre a condizioni particolari la commercializzazione di prodotti di origine comunitaria o provenienti da Paesi terzi. A norma dell'articolo 53 del regolamento, la Commissione potrà adottare ogni altra misura che ritenga adeguata. L'incarico appena indicato è adempiuto dall'Istituzione previa consultazione del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali. In casi di estrema urgenza, però, l'articolo 53 consente l'attivazione della procedura del Comitato "a posteriori": in altri termini, la Commissione potrà adottare le misure per far fronte all'emergenza, previa consultazione con gli Stati membri interessati, e dopo averne dato comunicazione agli altri partecipanti. Seguirà la comunicazione al Comitato: la procedura dell'articolo 58 dovrà, nel termine massimo di dieci giorni (l'articolo 53 del regolamento (CE) 178/2002 non precisa però da quale momento tale termine debba computarsi), giungere alla conferma, modifica, revoca o provoca delle misure medesime.

Il potere della Commissione è decisamente ampio: essa potrebbe infatti decidere, a seguito della ricezione di una notifica da parte di uno Stato membro che richieda misure urgenti, di non attivarsi. A questo punto sarà facoltà del Paese adottare gli accorgimenti cautelari provvisori, da comunicarsi sia all'Istituzione europea che agli altri Stati membri. Entro dieci giorni, la Commissione dovrà avviare la procedura prevista dall'articolo 58 del regolamento in commento, ai fini di prorogare, modificare o revocare le misure assunte a livello nazionale. In tal caso lo Stato membro potrà mantenere in vigore le medesime sino all'adozione "delle misure comunitarie". È questo quanto previsto dall'articolo 54 del regolamento (CE) 178/2002.

L'adozione degli articoli 53 e 54 e le procedure in essi previste hanno rappresentato, sulla scena comunitaria, elementi di profonda innovazione. Il modello "organizzativo" sino ad allora prevalentemente seguito era la cd. "amministrazione comunitaria indiretta"³⁰²: in caso di emergenza, le amministrazioni nazionali avevano da un lato, la facoltà di intervenire, dando comunicazione delle misure intraprese alla Commissione, la quale ne valutava la coerenza. Dall'altro, esse attuavano le decisioni assunte dall'Istituzione comunitaria, ove le azioni interne, adottate o adottabili, non si rivelassero adeguate. La prospettiva appariva, dunque, di reciproca integrazione.

Diversamente, gli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) 178/2002 prevedono un intervento diretto della Commissione, con l'adozione di specifiche misure rivolte alla commercializzazione di specifici prodotti. Il discrimine risiede proprio nell'ampiezza della sfera di competenza attribuita all'Istituzione: mentre, infatti, ante regolamento (CE) 178/2002, il suo potere di concludeva nell'imporre agli Stati membri l'obbligo di assumere provvedimenti temporanei, con la disposizione dell'articolo 53, l'ingerenza della Commissione tange direttamente gli operatori professionali i cui prodotti risulteranno sottoposti alle ricordate misure.

È stato segnalato, dalla dottrina, un ulteriore elemento di novità, rispetto al passato³⁰³. Mentre, infatti, con il sistema di allerta della direttiva 92/59, l'iniziativa

³⁰² ALBISINNI F., *Commento all'articolo 53*, Commentario IDAIC al regolamento (CE) 178/2002, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, pp. 439- 443.

³⁰³ ALBISINNI F., *op cit.*

spettava agli Stati membri, nell'eventualità in cui si manifestasse un'emergenza, nel sistema del regolamento (CE) 178/2002 è la Commissione ad intervenire.

III.5.20 L'Autorità europea per la sicurezza alimentare

L'istituzione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, ad opera del regolamento (CE) 178/2002, ha rappresentato, inconfutabilmente, un traguardo nella politica europea per la sicurezza alimentare.

Già si è detto in relazione alla sentita esigenza, dopo le crisi alimentari degli anni Novanta, della costituzione di un'agenzia ad hoc per la valutazione dei rischi connessi all'utilizzo di alimenti e mangimi³⁰⁴. Va, tuttavia, evidenziato che, anche prima dell'insorgere degli eclatanti casi che hanno portato alla nascita dell'EFSA, vi erano state proposte volte all'istituzione di un simile corpo scientifico³⁰⁵. Ad ogni modo, l'evento che, come si è detto, ha determinato la Commissione alla proposta del regolamento in commento, fu, indubbiamente la crisi della BSE e le lacune emerse nella gestione della vicenda. L'Autorità fu pensata, innanzitutto, come organismo indipendente³⁰⁶, volto a fornire pareri scientifici in materia alimentare, con l'intento di permettere il riacquisto, da parte delle Istituzioni europee, della fiducia affievolitasi, nell'opinione pubblica, a seguito delle ricordate emergenze³⁰⁷. Non solo: vi era una necessità particolare legata alle informazioni nel settore alimentare. Tale tipologia di comunicazioni, infatti, rappresenta la chiave che garantisce, attraverso la conoscenza

³⁰⁴ Cfr. K. VINCENT, *op. cit.* Parte della dottrina amplia le vedute sulla generale istituzione delle Agenzie a livello europeo (di cui l'EFSA è considerata esempio), non restringendo la loro creazione quale mera risposta ad una complessità crescente (come nel caso del settore alimentare) o alla sussistenza di pressioni esterne (il riferimento torna ad essere condotto alle vicende alimentari degli anni Novanta). Si veda, a riguardo, quanto argomentato da BORRÁS S. et al., *European Agencies and Input Legitimacy: EFSA, EMeA and EPO in the Post-Delegation Phase*, in *JEI*, 2007, pp. 583-600. Sui vantaggi legati all'istituzione di Agenzie europee, nei più diversi settori e concordemente alla creazione a livello nazionale di simili autorità indipendenti, si veda TRIDIMAS T., *Community Agencies, Competition Law, and ECSB Initiatives on Securities Clearing and Settlement*, in *YEL*, 2009, pp. 216- 307.

³⁰⁵ Cfr. M.D. MATTHEE, *Regulating scientific expertise with regard to risks deriving from genetically modified organism: procedural rules on risk assessment Committees under European Community and international law*, in *The European Union and the international legal order: discord or harmony*, a cura di KRONENBERGER V., L'Aja, 2001, p. 213.

³⁰⁶ L'indipendenza della Autorità è considerata garanzia del fatto che i pareri da essa forniti siano pienamente fondati su valutazioni puramente tecniche, senza l'ingerenza di considerazioni politiche contingenti.

³⁰⁷ Si vedano, in proposito, M. KLINTMAN – A. KRONSELL, *Challenge to legitimacy in Food Safety Governance? The case of the European Food Safety Authority (EFSA)*, in *JEI*, 2010, p. 310; S. GABBI, *The European Food Safety Authority: judicial review by community courts*, in *Rev. Eu. Dr. Consum.* 2009, p. 172 e VOS E., *Le principe de précaution et le droit alimentaire de l'Union européenne*, in *Rev. int. dr. econ.*, 2002, pp. 244. L'autrice, riportandosi allo stesso regolamento (CE) 178/2002, precisa, in particolare: "L'Autorité européenne de sécurité des aliments a le rôle de "tiers de confiance" dans le cadre d'une approche globale du secteur alimentaire. Elle est considérée par les auteurs de la proposition de règlement à l'origine de son institution comme le « point central du rétablissement de la confiance des consommateurs », qui « fournira des informations claires et accessibles au public sur toutes les questions relevant de son mandat »".

“diffusa” dei dati relativi a rischi alimentari, la possibilità di prestare un’attenta vigilanza all’interno del settore. Nella consapevolezza di ciò e nella convinzione che fosse necessario creare un soggetto che si occupasse in maniera esclusiva della raccolta, detenzione, trattamento e scambio³⁰⁸ di siffatta fonte di conoscenza, il legislatore comunitario concentrò i suddetti compiti proprio nell’Autorità. Da qui i tre principi che la contraddistinguono: eccellenza, indipendenza e trasparenza³⁰⁹.

Per quanto concerne gli aspetti correlati al sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi, il ruolo dell’Autorità è essenziale³¹⁰. Essa collabora con la Commissione europea e con gli Stati membri al fine di “*promuovere l’effettiva coerenza fra le funzioni*” di valutazione, gestione e comunicazione del rischio³¹¹, pur ricordando che, proprio la fase di valutazione del rischio, come anche, parzialmente, quella di comunicazione, sono alla stessa Autorità attribuite³¹².

La scelta di effettuare una separazione tra i poteri di valutazione e gestione del rischio fu il risultato di una ponderazione che già traspariva dal Libro Bianco sulla sicurezza alimentare. Al suo capitolo IV, punto 33, esso specificava infatti le ragioni per cui la gestione del rischio non dovesse essere funzione da attribuirsi all’Autorità europea per la sicurezza alimentare: in primo luogo, il timore era quello di una “diluizione della responsabilità democratica” susseguente ad una decentralizzazione di poteri normativi verso un’Autorità indipendente; in secondo luogo, sia il potere normativo che il potere di controllo sarebbero dovuti rimanere alla Commissione, per permettere all’Istituzione adeguate azioni a tutela della sicurezza dei consumatori; infine, la configurazione dei Trattati non consentiva la costituzione di un’Autorità con poteri regolatori.

Tale ultima impostazione trovava il proprio fondamento sull’interpretazione restrittiva del diritto primario, argomentando dal fatto che questo disciplinava in modo preciso tanto le istituzioni quanto gli altri organismi normativamente previsti³¹³. A rinforzare simile prospettiva, vi era l’orientamento di coloro che ritenevano, in virtù del principio delle competenze speciali, o enumerate, dell’articolo 5 TCE, che l’istituzione di nuovi enti contrastasse con la struttura “organizzata” dai Trattati stessi: le Istituzioni

³⁰⁸ Si richiama, in questo periodo, il felice crescendo utilizzato da L. AZOULAY, *La sécurité alimentaire dans la législation communautaire*, in *La sécurité alimentaire dans l’Union européenne*, a cura di J. BOURRINET – F. SNYDER, Bruxelles, 2003, p. 63.

³⁰⁹ I tre principi cui l’attività dell’EFSA si ispira sono stati richiamati, d’altra parte, dal Tribunale di Primo Grado nella pronuncia del giorno 11 settembre 2002, *Pfizer Animal Health c. Consiglio*, in causa T- 13/99, in *Racc.*, 2002, pp. II- 3305, al paragrafo 172 della sentenza stessa. La circostanza che il Tribunale di Primo Grado abbia espressamente rinviato agli stessi, come principi da porsi alla base dei pareri scientifici, ha condotto la dottrina a ritenerlo quale implicito riferimento al ruolo dell’EFSA. Si veda, in proposito, CHALMERS D., “*Food for thought*”: *reconciling European risks and traditional ways of life*, in *MLR*, 2003, pp. 532- 562, in particolare p. 541.

³¹⁰ Più in generale, sulla “missione” e sui “compiti” dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare, si veda ALEMANNO A., *L’Autorité européenne de sécurité des aliments souffle ses cinq premières bougies – Un bilan d’activité*, in *RDUE*, 2007, pp. 585- 631.

³¹¹ Regolamento (CE) 178/2002, articolo 22, paragrafo 8.

³¹² È l’articolo 22 del regolamento (CE) 178/2002 a stabilire le funzioni di competenza dell’EFSA. Il paragrafo 2, in particolare, precisa: “*L’Autorità offre consulenza scientifica e assistenza scientifica e tecnica per la normativa e le politiche della Comunità in tutti i campi che hanno un’incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi. Essa fornisce informazioni indipendenti su tutte le materie che rientrano in detti campi e comunica i rischi*”.

³¹³ AA. VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. CHITI – G. GRECO, Milano, 2007, I, p. 444.

avrebbero potuto agire solo nei limiti delle attribuzioni loro espressamente conferite dalla norma di diritto primario. Gli “oppositori” della scelta del legislatore comunitario di affidare ad un’Autorità indipendente la fase di valutazione del rischio, scindendola da quella di gestione, fondano il proprio convincimento sull’enunciato del cd. principio Meroni, il quale, sulla scorta della nota pronuncia del 13 giugno 1958, in causa 9/56³¹⁴, nega la possibilità, alle Istituzioni comunitarie, di delega di poteri che, ad esse, non siano stati conferiti attraverso i Trattati³¹⁵. Il principio Meroni costituisce un notevole vincolo nelle scelte politiche dell’Unione europea, subordinando, come anticipato, la possibile delega di funzioni, al rispetto di una triplice condizione³¹⁶: in primo luogo, dovrà essere rispettato il cd. equilibrio istituzionale, secondo cui ciascuna Istituzione dovrà essere chiamata ad agire nell’ambito delle attribuzioni conferite dai Trattati, con la conseguenza che, anche nella delega, essa non potrà superare tali limiti. In secondo luogo, le funzioni demandate, oltre ad essere chiaramente individuate, non dovranno avere carattere di mera discrezionalità. Infine, l’esercizio dei poteri delegati dovrà essere sottoposto a controllo, secondo criteri stabiliti dal soggetto delegante. L’Autorità europea per la sicurezza alimentare, nelle funzioni ad essa attribuite, appare il risultato della ponderazione delle suddette condizioni: presupponendo, la fase di gestione del rischio, valutazioni meramente discrezionali, affidare, all’Autorità, simile incombenza, sarebbe stata scelta contrastante con le “linee guida” proposte nella sentenza Meroni. Come osserva giustamente parte della dottrina³¹⁷, la risalente giurisprudenza della Corte non può costituire, oggi, fondata giustificazione allo stringente divieto di delega di funzioni. Diverse sono, infatti, le esigenze e le garanzie da tutelare. Mentre, allora, vi era una sentita necessità di evitare situazioni che potessero minare l’equilibrio istituzionale nel suo complesso³¹⁸, attualmente l’obiettivo principale è assicurare la massima funzionalità amministrativa, delegando l’esercizio di poteri ad organismi appositamente creati e dotati delle adeguate competenze³¹⁹.

Nonostante all’Autorità europea per la sicurezza alimentare non sia affidato alcun compito di gestione del rischio, e pur non avendo, essa, autonomia decisionale, i pareri espressi dai suoi gruppi di esperti appaiono dotati di considerevole peso, nelle scelte politiche della Commissione, tanto che l’EFSA viene inserita, da taluni autori, tra le “quasi-regulatory agencies”³²⁰. In particolare, essa, nell’ampia sfera di competenze che le sono assegnate, può condurre valutazioni scientifiche su ogni questione che possa avere effetti diretti o indiretti sulla sicurezza della catena alimentare³²¹. Per poter svolgere al meglio tale compito, tuttavia, l’Autorità deve essere al centro di una stretta collaborazione con la Commissione e gli Stati membri, soggetti ai quali il lavoro dei

³¹⁴ Corte di Giustizia CEE, 13 giugno 1958, in causa 9/56 e 10/56, *Meroni & Co. Industrie metallurgiche S.p.A. contro l’Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio*, in *Racc.*, 1958, pp. 11.

³¹⁵ Si veda, a riguardo, S. GABBI, *The interaction between Risk Assessors and Risk Managers – The case of the European Commission and of the European Food Safety Authority*, in *EFFL*, 3, 2007, pp. 126-135, in particolare p. 127.

³¹⁶ AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, op. cit., p. 445.

³¹⁷ M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2004, p. 325.

³¹⁸ AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo*, op. cit., p. 447.

³¹⁹ Sulla rilevanza odierna del principio Meroni si rinvia a P. CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford, 2006, in particolare pp. 156-163.

³²⁰ P. CRAIG, op. cit. Egualmente, T. TRIDIMAS, op. cit., p. 236 ss. Per un’approfondita analisi sulla struttura organizzativa dell’EFSA, si rinvia a S. GABBI, *L’autorità europea per la sicurezza alimentare: genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma*, Milano, 2009, pp. 86 ss.

³²¹ Si confrontino i paragrafi 5 e 6 dell’articolo 22 del regolamento (CE) 178/2002.

gruppi scientifici è, essenzialmente, rivolto. Si veda, in proposito, l'articolo 35 del regolamento (CE) 178/2002, il quale specifica: “*Affinché possa espletare al meglio le sue funzioni di sorveglianza dei rischi sanitari e nutrizionali degli alimenti, l'Autorità è il destinatario dei messaggi che transitano per il sistema di allarme rapido, dei quali analizza il contenuto al fine di fornire alla Commissione e agli Stati membri tutte le informazioni necessarie all'analisi del rischio*”.

In questo senso, come parte della Dottrina giuridica ha evidenziato, il ruolo dell'Autorità, pur se formalmente legato ad una funzione consultiva, nella concretezza si riverbera, sostanzialmente (seppur indirettamente), sulla “governance” europea, in quanto la sua posizione e la sua natura la pongono al centro di più ampie reti di regolamentazione, comprensive sia dei comitati scientifici, che delle autorità nazionali, che delle imprese private, come anche di organizzazioni sociali³²². Al contempo, anche se la separazione tra poteri di valutazione e gestione del rischio è uno dei punti cardine del regolamento (CE) 178/2002, essa è difficilmente attuabile con netto rigore: prendono vita, in questo modo, le cd. zone grigie, in cui si rileva una commistione tra compiti ed un'interazione tra effetti³²³. Ad ogni modo, fermo il fatto che la rete di cui si sta trattando si attiva nell'ipotesi di rischio diretto o indiretto per la salute umana o animale, può dunque essere individuata, come funzione primaria ascritta all'Autorità, quella di sorveglianza³²⁴. Essa si esplicherà attraverso due compiti fondamentali: l'analisi dei dati in transito all'interno del sistema di allarme rapido e la comunicazione di tutte le informazioni necessarie, agli Stati membri e alla Commissione, per consentire di fronteggiare adeguatamente i rischi che il settore alimentare comporta.

Ovviamente, la funzione di vigilanza non potrà essere adempiuta se prima non sia stata condotta un'attenta valutazione del rischio.

Tale processo è, in particolare, suddiviso in quattro tappe principali. Il primo passo vedrà l'identificazione del pericolo da parte dell'Autorità. In seconda analisi, sarà compiuta una valutazione al fine di offrire una descrizione dello stesso; seguirà la ponderazione dell'esposizione al pericolo e, infine, la caratterizzazione del rischio³²⁵. A proposito di tale funzione, l'articolo 23 del regolamento (CE) 178/2002, assegna espressamente all'EFSA, tra i vari compiti, quello di “*fornire alla Commissione assistenza scientifica e tecnica nelle materie di sua competenza e, quando richiesto, nell'interpretazione e nell'esame dei pareri relativi alla valutazione dei rischi*”. Ecco dunque, che il cerchio si chiude. Nel funzionamento del sistema di allarme rapido, l'autorità sarà incaricata, in primo luogo, di operare la ponderazione su eventuali rischi emergenti. In ciò, essenziale sarà il ruolo del Comitato scientifico e dei Gruppi di esperti scientifici. Il primo, in particolare, è responsabile della coordinazione generale indispensabile a garantire una coerenza tra i pareri scientifici elaborati dai diversi gruppi³²⁶. Per la realizzazione di tale incarico, il comitato è stato dotato del potere di sviluppare le procedure di lavoro e procedere alla loro armonizzazione. Altro compito

³²² S. BORRÁS et al., *op. cit.*, p. 587.

³²³ E. VOS – F. WENDLER, *Food safety regulation in Europe - A comparative institutional analysis*, Oxford, 2006, pp. 119 ss.; S. ALTIERO, *op. cit.*, p. 253.

³²⁴ Il paragrafo 4 dell'articolo 22 del regolamento (CE) 178/2002, specifica, in particolare: “*L'Autorità raccoglie e analizza i dati che consentono la caratterizzazione e la sorveglianza dei rischi che hanno un'incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi*”.

³²⁵ Si veda la definizione n. 11 offerta dall'articolo 3 del regolamento (CE) 178/2002.

³²⁶ ALEMANNO A., *op. cit.*, p. 601.

dell'organo in esame è la formulazione di pareri scientifici, nell'eventualità che la questione implichi il coinvolgimento di competenze di più gruppi di esperti.

La composizione del Comitato scientifico è data dai presidenti dei singoli gruppi scientifici oltre a sei esperti indipendenti, designati, questi ultimi, dal Consiglio di amministrazione.

I gruppi di esperti scientifici, in numero di dieci³²⁷, sostituiscono parte dei Comitati scientifici che, prima della riforma istituzionale del 1997 che ha interessato la Commissione, cooperavano con l'Istituzione comunitaria. Su di essi grava l'incarico di fornire alla stessa pareri scientifici.

La procedura di richiesta e rilascio dei pareri da parte dell'EFSA, valevole anche nell'ambito del sistema di allarme rapido, è disciplinata dal regolamento (CE) 1304/2003³²⁸. Al ricevimento del parere, quando l'Autorità non decida di rigettare la richiesta, essa trasmette la stessa al Comitato scientifico o ad uno dei gruppi di esperti, chiedendo, ove necessario, informazioni ad integrazione³²⁹. L'articolo 8 assicura, in particolare, che, in situazione di urgenza, l'EFSA tratti la richiesta il più rapidamente possibile, specificando i casi in cui l'esigenza di celerità possa ritenersi giustificata. Sono queste le ipotesi di un *“rischio emergente che può costituire un grave rischio per la salute umana o animale o per l'ambiente e che può avere una dimensione comunitaria”*, e della *“necessità urgente per la Commissione di disporre di basi scientifiche più approfondite per gestire un grave rischio per la salute umana o animale o per l'ambiente”*. La disposizione è chiaramente legata all'attivazione del sistema di allarme rapido nel settore degli alimenti e dei mangimi e alla gestione che la Commissione deve condurre, sulla base della valutazione che l'Autorità abbia offerto. Si segnala la previsione, all'interno del regolamento in esame, dell'eventualità che l'Autorità medesima rifiuti di formulare un parere. L'ipotesi, come facilmente intuibile, non è legata alla mera discrezionalità dell'organismo scientifico, ma fonda su presupposti predeterminati: in particolare, l'EFSA può rigettare la richiesta quando si sia già pronunciata sulla medesima questione e non vi siano nuovi elementi scientifici che giustifichino il riesame³³⁰. Un rifiuto sulla formulazione del parere potrebbe anche aversi, dall'Autorità, qualora la richiesta difetti della documentazione necessaria o non risulti chiara: in tali casi, essa potrà chiedere l'integrazione della domanda alla stessa Commissione. Il regolamento (CE) 1304/2003 fornisce una prospettiva sulla procedura dei pareri notevolmente più ampia e dettagliata, rispetto alle poche indicazioni del regolamento (CE) 178/2002. Appare interessante notare, in particolare, la scelta dei paragrafi 1 e 3, dell'articolo 3 del regolamento (CE) 1304/2003, di porre limiti alla possibilità di richiesta dei pareri, scelta che può dirsi deliberatamente legata alla

³²⁷ Dal 10 luglio del 2008, il gruppo di esperti scientifici sugli additivi alimentari, gli aromatizzanti, i coadiuvanti tecnologici e i materiali a contatto con gli alimenti è stato sostituito da due distinti gruppi, il gruppo di esperti scientifici sugli additivi alimentari e le fonti di nutrienti aggiunte agli alimenti e il gruppo di esperti scientifici sui materiali a contatto con gli alimenti, sugli enzimi, gli aromatizzanti e i coadiuvanti tecnologici. Si rinvia al sito istituzionale dell'EFSA, in particolare al seguente indirizzo <http://www.efsa.europa.eu/it/efsawho/scpanels.htm>.

³²⁸ Regolamento (CE) 1304/2003 della Commissione, dell'11 luglio 2003, sulla procedura applicata dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare alle richieste di pareri scientifici di cui è investita, in GU L 185, del 24 luglio 2003, pp. 6-8.

³²⁹ Articolo 4 del regolamento (CE) 1304/2003.

³³⁰ Si vedano l'articolo 3 del regolamento 1304/2003 e l'articolo 29, paragrafo 5, del regolamento (CE) 178/2002.

particolare funzione che l'Autorità svolge nella fase di valutazione del rischio, in correlazione al ruolo rivestito dalla Commissione nella gestione dello stesso. Se è vero che, oltre a questa, anche altri soggetti potranno richiedere l'intervento dell'Autorità (Stati membri, Autorità nazionali per la sicurezza alimentare e Parlamento europeo), è altrettanto vero che non sussiste un trattamento uniforme tra le domande dei vari soggetti. Mentre, infatti, in generale, l'EFSA può rifiutare un parere sia nell'ipotesi del paragrafo 4 che del paragrafo 5 dell'articolo 29 del regolamento (CE) 178/2002, la richiesta della Commissione potrà essere rifiutata solo in tale seconda ipotesi (parere già espresso sullo stesso tema specifico). Nell'ipotesi del paragrafo 4 (più richieste su una medesima questione, richiesta non chiara o non conforme alle previsioni normative del paragrafo 2), l'EFSA potrà proporre alla Commissione la modificazione della richiesta.

Può accadere, e l'ipotesi non è peregrina, che tra l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e gli Stati membri sussistano delle divergenze di opinione su questioni scientifiche particolarmente rilevanti. La circostanza potrebbe recare, nel momento in cui sorga l'esigenza di affrontare una crisi, ostacoli o perplessità nella successiva fase di gestione del rischio, trovandosi la Commissione europea a dover contemperare contrastanti visioni di esperti³³¹. Per tentare di raggiungere un'uniformità di vedute, prevenendo l'insorgere di controversie scientifiche, l'articolo 36 del regolamento (CE) 178/2002 pone a carico dell'EFSA la promozione di reti di organizzazioni, attive nei settori di sua competenza. È interessante notare la collocazione sistematica di tale norma, subito dopo l'articolo 35, relativo alla raccolta di dati, da parte dell'Autorità, all'interno del sistema di allarme rapido.

Pur essendo considerato, il raggiungimento della separazione tra valutazione e gestione del rischio, uno dei principali risultati raggiunti dal regolamento (CE) 178/2002, non mancano, in dottrina³³² – e pare dunque doveroso offrirvi considerazione - perplessità sull'efficacia di tale distinzione. Non è solo relegata al campo ipotetico, infatti, l'assenza di dati scientifici sufficienti a fondare “*a science-based risk assessment*”: se gli autori citati richiamano la fissazione dei livelli massimi di aflatoxine, la più recente casistica rinvia alla crisi dell'E. Coli del 2011, ove, nella più assoluta mancanza di certezza, di dati e di campionamenti, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare ha redatto un proprio parere, sulle cui basi la Commissione ha poi adottato misure di emergenza di non poco momento. Inutile osservare che, ove la carenza di supporto scientifico viene meno, saranno fattori di natura politica a colmare le eventuali lacune. D'altro canto, va segnalato che i casi in cui i dati a disposizione dell'Autorità, ai fini della valutazione del rischio, non sono sufficienti a garantire la fondatezza scientifica dei pareri, costituiscono una minima parte delle vicende in cui essa si trova a predisporre pareri. Ulteriormente, anche in simili ipotesi di incertezza, sembra doversi preferire un orientamento che quantomeno tenga conto dell'espressione dell'organismo scientifico: ciò per scongiurare il rischio che eventuali provvedimenti assunti dalla Commissione europea si trasformino in mere scelte di natura politica, in contrasto, così, con gli obiettivi, promossi a livello comunitario, attraverso il regolamento (CE) 178/2002.

³³¹ ALEMANNI A., *op. cit.*, p. 616.

³³² L. GIORGI – A. TANDON, *Putting risk management to the test or why it is ineffectual to separate risk assessment from risk management: the story of maximum level of aflatoxins*, in *EJRR*, 2010, pp.123-136, in particolare p. 135.

La seconda delle funzioni attribuite all'EFSA sarà, come anticipato, una costante vigilanza sulla evoluzione e sull'insorgenza di nuovi fattori di rischio; infine, all'Autorità spetteranno l'informazione e la comunicazione, verso l'esterno, dei risultati ottenuti³³³. È stato osservato dalla Dottrina³³⁴, in relazione a tale ultima circostanza, che la fase di comunicazione del rischio deve essere considerata quale elemento chiave per la "ricostruzione" della fiducia che l'opinione pubblica in generale e i consumatori, in particolare, avevano perso, nei riguardi delle Istituzioni comunitarie, a seguito delle vicende susseguitesesi negli anni Novanta. Ecco, dunque, che il regolamento (CE) 178/2002 affida all'Autorità la possibilità di divulgare il risultati ottenuti, di propria iniziativa³³⁵. Egualmente, secondo quanto previsto dal secondo paragrafo dell'articolo 40 del regolamento (CE) 178/2002, essa "*provvede affinché vengano fornite rapidamente informazioni obiettive, affidabili e di facile accesso ai cittadini e a ogni parte interessata, con particolare riguardo ai risultati della sua attività. A tali fini l'Autorità elabora e diffonde materiale informativo destinato al grande pubblico*". Prosegue il terzo paragrafo specificando che, per quanto concerne la comunicazione del rischio, l'EFSA agisce in stretta collaborazione con la Commissione e gli Stati membri, al fine di "*promuovere la necessaria coerenza*". Il regolamento in commento fa comunque salva, come anticipato, la competenza della Commissione per le comunicazioni inerenti alla gestione del rischio. Questo è un altro dei settori in cui, pur essendo prevista una netta separazione di competenze tra Autorità e Commissione, non si rivela possibile, nella concreta prassi, renderla con effettività o comunque garantire alla prima la facoltà attribuitale dal regolamento, senza calpestare il confine delle competenze dell'Istituzione comunitaria. Laddove, infatti, l'EFSA decidesse di comunicare i risultati ottenuti, sarebbe inevitabile trasmettere, tra i dati resi pubblici, elementi legati alle strategie di gestione da essa suggerite, all'interno dei propri pareri³³⁶. D'altra parte - è stato segnalato - il ruolo dell'Autorità consiste proprio nel "*assicurare che la comunicazione del rischio traduca i dati scientifici in messaggi*

³³³ L'articolo 23 del regolamento (CE) 178/2002, alla lettera j) prevede, tra i compiti dell'Autorità: "*fare in modo che i cittadini e le parti interessate ricevano informazioni rapide, affidabili, obiettive e comprensibili nei settori di sua competenza*".

³³⁴ ALEMANNI A., *op. cit.*, p. 624.

³³⁵ Articolo 40 paragrafo 1 del regolamento (CE) 178/2002.

³³⁶ Un esempio può essere visto nel parere reso dall'Autorità sulla presenza di *Campylobacter* nei polli e nella carne di pollo. Il testo del parere, alla data del 04 marzo 2013, è rinvenibile all'indirizzo <http://www.efsa.europa.eu/it/efsajournal/doc/2105.pdf>. Valutando l'impatto che le misure di controllo possono avere sulla salute pubblica, gli esperti hanno offerto una chiara panoramica degli eventuali accorgimenti fortemente suggeriti per diminuire il rischio batterico sugli animali. Ovviamente, il parere si limita a fornire il quadro della situazione: nessuna misura di gestione, infatti, è assumibile dall'EFSA. Tuttavia, nel fornire una pubblica relazione sui risultati ottenuti, essa non può esimersi dal prospettare le soluzioni più idonee alle problematiche sanitarie sottoposte alla sua attenzione. In questo senso, ALEMANNI A., *op. cit.*, p. 625, il quale porta all'attenzione del lettore l'esempio del parere dell'Autorità sulla vicenda dell'influenza aviaria. La medesima opinione è espressa anche da CHALMERS D., *op. cit.*, p. 543, il quale, partendo dal presupposto che un'informazione scientifica non sia una mera comunicazione di conoscenza, ma implichi necessariamente, nella sua imprescindibile motivazione, argomentazioni di carattere sociale (come può essere l'interazione che il rischio ha con la salute umana), giunge ad affermare l'inevitabile presentazione, da parte dell'Autorità, di determinati modelli ideologici di politica, nella pubblicazione dei propri risultati.

*chiari, accessibili e comprensibili*³³⁷. L'alternativa sarebbe offrire una visione parziale degli obiettivi raggiunti, comunicando meri dati fattuali ed omettendo il loro inquadramento organico. In questo modo, però, non si concilierebbe il compito assegnatole alla lettera j) dell'articolo 23 del regolamento (CE) 178/2002, di fare in modo che i cittadini e le altre parti interessate ricevano informazioni rapide, affidabili, obiettive e comprensibili nei settori di propria competenza.

Risultati non significa, tuttavia, certezza³³⁸: l'Autorità, si ricorda, è tenuta a dare il proprio parere scientifico (non giuridicamente vincolante) sulla base della conoscenza del dato periodo e su tali analisi tecniche si fonderanno le scelte politiche della Commissione³³⁹. Il livello di complessità raggiunto dalla tecnologia alimentare è essenzialmente il fattore indiretto di emergenza del rischio. La moltiplicazione dei processi produttivi e di conservazione, la sperimentazione di chimiche sinora non ancora applicate all'alimentazione umana ed animale, l'invenzione e commercializzazione di "novel foods", l'ampliamento dei mercati, la diversificazione degli imballaggi, insomma, il progresso della tecnologia dell'alimentazione hanno generato un'estrema incertezza sulle strategie da adottare per la sicurezza alimentare. La stessa crisi della BSE, d'altra parte, fu generata dall'utilizzo di farine di origine animale per l'alimentazione di bovini, essenzialmente erbivori. È proprio in questa scena di innovazione e di incertezza tecnologica che gli esperti sono chiamati ad esprimersi, offrendo un valido sostegno alle scelte politiche della Commissione. È, però, sempre in questo quadro, che si evidenzia la maggior probabilità di incontrare divergenza tra le posizioni degli enti scientifici nazionali e quelle dell'Autorità. Così, laddove dovrebbe crearsi certezza, in realtà si determina un conflitto, sanabile, presumibilmente, attraverso il confronto degli esperti suggerito dall'articolo 36 del regolamento (CE) 178/2002.

D'altra parte, all'interno dell'Autorità, è costituito il foro consultivo, composto, a norma dell'articolo 27 del regolamento (CE) 178/2002, dai rappresentanti degli organi competenti che, negli Stati membri, svolgono la medesima funzione dell'EFSA. Secondo quanto disposto dal quarto paragrafo dell'articolo in esame, il foro consultivo "*rappresenta un meccanismo di scambio di informazioni sui rischi potenziali*" e uno strumento di "*concentrazione delle conoscenze*". La sua presenza manifesta la chiara esigenza di contemperamento tra le competenze scientifiche nazionali e quelle dell'Autorità, risolvendosi in una prevenzione dei conflitti che, come accaduto nella vicenda della BSE, potrebbero veder sorgere la contrapposizione tra gli esperti degli Stati membri e quelli che coadiuvano, a livello europeo, la Commissione.

III.5.21 Il comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali

³³⁷ M. SILANO – V. SILANO, *The fifth anniversary of the European Food Safety Authority (EFSA): Mission, organization, functioning and main results*, in *Fitoterapia*, 2008, 3, pp. 149-160, in particolare p. 157.

³³⁸ Si veda, in proposito, il pensiero espresso da J. ESTEVE PARDO, *Privileged domain of risk treatment: risk and health*, in *ERPL*, 2003, pp. 109-129.

³³⁹ Tali scelte costituiranno pur sempre un bilanciamento tra gli aspetti legali alla sicurezza del consumatore e considerazioni di natura economica sulla commercializzazione del prodotto. In ciò, il parere dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare dovrebbe consentire una migliore ponderazione delle azioni da intraprendersi, fermo l'assunto che il rischio, di per sé, non è totalmente eliminabile.

Nel funzionamento del RASFF, pur se con compiti limitati a specifiche attività, vi è un altro soggetto che deve essere menzionato, ma che non è compreso nell'elencazione dei partecipanti alla rete, da parte del regolamento (CE) 178/2002. Si è già avuto modo di accennare alla sua esistenza, conducendo brevi osservazioni in merito alla possibilità, per la Commissione, di adottare misure d'urgenza, ex art. 53 del regolamento medesimo. Il riferimento, come facilmente intuibile, va al Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali e alla procedura prevista dall'articolo 58 dell'atto comunitario in esame. La proposta di regolamento avanzata dalla Commissione specificava, al primo paragrafo della quarta sezione della relazione illustrativa, che il Comitato sarebbe stato *“incaricato di tutti gli aspetti normativi aventi un impatto diretto o indiretto sulla catena alimentare”*. Dal medesimo testo, si evince che la sua costituzione, oltre a fungere da garanzia per una più estesa armonizzazione metodologica, avrebbe dovuto consentire di gestire con maggiore flessibilità problematiche sanitarie coinvolgenti più settori (il riferimento è condotto, nella proposta, all'esempio della vicenda della diossina, che interessava sia il settore mangimistico che l'alimentazione umana). Oltre alla trasposizione di tali prospettive nei compiti concretamente assegnati al Comitato, il regolamento (CE) 178/2002 ne offre un sunto al sessantaduesimo considerando, ove prevede, espressamente la sua costituzione e sostituzione ai comitati già esistenti per *“garantire un'impostazione globale e più efficace delle questioni riguardanti la catena alimentare”*.

Come ricavabile dall'articolo 58 del regolamento (CE) 178/2002, il Comitato è composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione. La sua organizzazione prevede una suddivisione in sezioni, con competenze diverse a seconda delle questioni trattate: legge generale sugli alimenti; sicurezza biologica della catena alimentare; sicurezza tossicologica della catena alimentare; condizioni relative ai controlli e alle importazioni; alimentazione animale; alimenti geneticamente modificati e rischi ambientali; sanità e benessere degli animali; questioni fitofarmaceutiche³⁴⁰. A norma dell'articolo 62 del regolamento (CE) 178/2002, il Comitato per la catena alimentare e la salute degli animali risulta sostitutivo dei seguenti comitati: comitato permanente per i prodotti alimentari; comitato permanente degli alimenti per animali; comitato veterinario permanente; comitato fitosanitario permanente³⁴¹. Oltre ai compiti un tempo ad essi espressamente affidati, il Comitato di cui si tratta è responsabile dello svolgimento delle funzioni attribuitegli dal regolamento (CE) 178/2002 e da altre disposizioni comunitarie³⁴². Nelle materie rientranti in tali normative, ad esso è affidata la facoltà di esaminare qualsiasi questione, su iniziativa del Presidente o su richiesta scritta di uno dei suoi membri.

³⁴⁰ Alla data del 03 marzo 2013, la composizione del Comitato è così consultabile attraverso l'indirizzo internet http://ec.europa.eu/food/committees/regulatory/index_en.htm.

³⁴¹ Il secondo paragrafo dell'articolo 62 dispone: *“I riferimenti presenti nella legislazione comunitaria al comitato permanente per i prodotti alimentari, al comitato permanente degli alimenti per animali e al comitato veterinario permanente sono sostituiti da un riferimento al comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali”*.

I riferimenti al comitato fitosanitario permanente presenti nella legislazione comunitaria basata sulle direttive 76/895/CEE, 86/362/CEE, 86/363/CEE, 90/642/CEE e 91/414/CEE, relative ai prodotti fitosanitari e alla fissazione di quantità massime di residui, comprese le direttive stesse, sono sostituiti da un riferimento al comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali”.

³⁴² Si veda l'articolo 59 del regolamento (CE) 178/2002.

Vediamo, dunque, quali sono le attività allo stesso riservate nel sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi. Scorrendo attentamente il regolamento (CE) 178/2002, si ricava che, non essendo esso un partecipante della rete, non disporrà di un punto di contatto verso cui far convergere le informazioni in transito nella rete. Il Comitato, infatti, non riveste alcun ruolo nello scambio concreto delle notifiche, né, allo stesso, è assegnata alcuna funzione esecutiva. Pur essendo la sua funzione espressamente disciplinata dal regolamento (CE) 178/2002, e per quanto i compiti che allo stesso sono assegnati rivestano comunque una rilevanza nel sistema, esso potrebbe essere definito quale “soggetto esterno” del RASFF a carattere “eventuale”. Esterno, in quanto, come si è anticipato, esso non ha alcuna competenza diretta nello scambio delle notifiche, nei controlli o nell’applicazione delle misure adottate. In ciò si distingue nettamente da tutti quei soggetti sopra identificati che, pur non essendo menzionati espressamente tra i partecipanti della rete, giocano ruoli chiave nell’ottenimento della piena efficacia del sistema.

Il regolamento (CE) 178/2002 prevede che il Comitato sia coinvolto, in primo luogo, nella assunzione, da parte della Commissione, delle misure di applicazione del sistema di allarme rapido³⁴³. Tale compito è stato effettivamente assolto nell’espressione del proprio parere, sulla proposta di regolamento (UE) 16/2011. Come si può comprendere, tuttavia, l’esplicazione di tale funzione non si riverbera, concretamente, nella prassi del RASFF, tanto più che dall’istituzione del sistema all’adozione delle norme di applicazione, l’apparato ha egregiamente fronteggiato le problematiche alimentari sorte, indipendentemente dalla codificazione di apposite procedure.

La seconda occasione in cui l’intervento del Comitato si rende necessario attiene alla adozione, da parte della Commissione, di misure di emergenza, ai sensi del già visto articolo 53. Ancora una volta, possiamo notare come il Comitato non operi all’interno del sistema, ma da una prospettiva terza, che richiede meramente l’espressione di un suo parere prima che la Commissione adotti gli accorgimenti d’urgenza. Tale condizione di priorità può addirittura esser superata nelle ipotesi di estrema impellenza, circostanze nelle quali il Comitato esprimerà la propria posizione solo successivamente all’adozione delle misure da parte dell’Istituzione.

Infine, esso sarà tenuto ad esaminare la questione sottoposta dalla Commissione, nel caso in cui, nonostante uno Stato membro avesse informato l’Istituzione della necessità di adottare misure urgenti, essa non abbia agito, “costringendo” il partecipante alla rete ad assumere “personalmente” l’iniziativa.

In ciò risiede il carattere dell’eventualità che sopra si è delineato: il Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali interviene in ipotesi previste come “accidentali”. Primariamente, infatti, la legislazione alimentare, e in particolare il settore igienico-sanitario, sono mirati a prevenire la verifica di emergenze. Ciò, ovviamente, non esclude che esse effettivamente trovino spazio; tuttavia, come ricavabile dalle relazioni annuali fornite dalla Commissione, esse sono nettamente inferiori alle “comuni” notifiche di non conformità che transitano quotidianamente nella rete.

Ulteriormente, i casi in cui l’Istituzione comunitaria non abbia agito, pur avendo ricevuto da uno Stato membro la comunicazione sulla necessità di misure urgenti,

³⁴³ Articolo 51 del regolamento (CE) 178/2002.

saranno una minima percentuale della già bassa probabilità che si verifichi un'emergenza.

Ecco perché si è ritenuto di definire il ruolo del Comitato, nella condotta argomentazione, quale avente carattere di mera eventualità. Quanto sopra ricordato, non esclude, si torna a precisare, la rilevanza, quantomeno politica, rivestita dall'affiancamento di tale organo all'operato della Commissione, in specifiche ipotesi. In questo senso, è necessario richiamare la motivazione sottesa alla nascita dei Comitati e alla cd. non democraticità delle Istituzioni comunitarie. Come precisato da Schäfer, l'elemento accomunante i comitati che quotidianamente assistono le Istituzioni nello svolgimento delle proprie attività è il fatto che i rappresentanti della Comunità incontrano i rappresentanti degli Stati Membri alla ricerca di un compromesso o di un consenso su ciò che debba essere compiuto nella politica europea e sulle relative modalità di azione³⁴⁴. L'importanza dagli stessi assunti è dunque duplice. Da un lato, come la storia della Comitologia insegna, la loro apparizione sulla scena comunitaria è legata alla necessità, delle Istituzioni, di essere affiancate da gruppi di esperti in grado di fornire supporto tecnico in materie che si rivelavano sempre più complesse e settoriali³⁴⁵. Dall'altro, la loro rilevanza è sempre stata vista alla luce della partecipazione che, attraverso il lavoro compiuto all'interno di questi organi, gli Stati membri ottenevano nel processo di governance comunitaria.

Trasponendo tale argomentazione nell'operato del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, si evidenzia una fondamentale circostanza: come si è detto, l'intervento del Comitato è richiesto nell'adozione, da parte della Commissione, di misure urgenti, a seguito della notificazione della sussistenza di un rischio grave per la salute umana, animale o dell'ambiente. Gli accorgimenti assunti dall'Istituzione comunitaria avranno un notevole impatto politico ed economico, andando ad interessare direttamente, come si è visto, la commercializzazione dei prodotti, tanto di origine europea quanto di provenienza da Paesi terzi. Il fatto che gli Stati membri, attraverso i propri rappresentanti, siano chiamati a partecipare e ad esprimere un parere prima che la Commissione adotti le misure in questione, o che, comunque, in caso di estrema urgenza, essi possano condurre una valutazione a

³⁴⁴ F.G. SCHÄFER, *Linking Member State and European administrations – The role of committees and comitology*, in *Delegated legislation and the role of committees in the EC*, a cura di ANDENAS M. – TÜRK A., The Hague – London – Boston, 2000, p. 4.

³⁴⁵ In particolare, quando la Politica Agricola Comune iniziò a muovere i primi passi, già richiedeva una regolamentazione altamente tecnica, per la quale il Consiglio non disponeva delle necessarie conoscenze e competenze di settore. Con l'impareggiabile rapidità con la quale la materia continuava a svilupparsi e nella ritrosia del Consiglio a conferire alla Commissione poteri delegati, in assenza di un suo controllo diretto, le problematiche emerse trovarono una soluzione di compromesso nell'istituzione dei cd. Comitati di gestione. Essi trovarono infine applicazione nell'intero settore dell'agricoltura. Si vedano, a riguardo, G. HAIBACH, *The history of comitology*, op. cit., p. 186 e C. DEMMKE e al., *The history of comitology*, in *Shaping European law and policy – The role of Committees and comitology in the political process*, a cura di R.H. PEDLER – G. F. SCHAEFER, Maastricht, 1996. Gli autori conducono un excursus storico sulla nascita e sulla formazione dei comitati, dalla loro origine, attraverso la loro evoluzione caratterizzata dalle pressioni del Parlamento europeo e della Commissione, parzialmente ignorate nella decisione 87/373/CEE del Consiglio del 13 luglio 1987, in GU L 197, del 18 luglio 1987, pp. 33-35, sino alla decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, in GU L 184, del 17 luglio 1999, pp. 23-26.

posteriori sulle stesse, determina una co-assunzione di responsabilità tra Unione europea e Paesi membri³⁴⁶.

Va osservato, a tal proposito, che il Comitato in questione appartiene alla categoria dei cd. comitati di regolamentazione. Lo stesso regolamento (CE) 178/2002, infatti, al suo articolo 58, paragrafo 2, rinvia all'articolo 5 della decisione 1999/468/CE, norma che disciplina la procedura su menzionata. Si osserva, tuttavia, che la decisione richiamata è stata recentemente abrogata dal regolamento (UE) 182/2011³⁴⁷.

Vediamo però quale fosse la procedura precedentemente prevista dall'articolo 5 della decisione del 1999, alla quale il regolamento (CE) 178/2002 prevedeva ricorso, nell'adozione delle misure urgenti ex art. 53 e nell'assunzione delle misure di applicazione, attualmente contenute nel regolamento (UE) 16/2011. Il paragrafo 2 dell'articolo 5 disponeva che il progetto di misure da adottare fosse sottoposto, al Comitato, dal rappresentante della Commissione, che, come si ricorda, assumeva la carica di presidente del gruppo, privo del diritto di voto. Il Comitato avrebbe espresso un parere, entro un termine che il Presidente avrebbe potuto fissare in relazione all'urgenza della questione sottoposta all'esame. La maggioranza prescritta per l'adozione era quella disposta dall'allora articolo 205, paragrafo 2, del Trattato CE, per le misure che il Consiglio avrebbe dovuto adottare su proposta della Commissione: in altri termini, la maggioranza qualificata, con la ponderazione prevista per ogni Stato membro. La Commissione avrebbe potuto adottare le misure qualora le stesse fossero state conformi al parere del Comitato.

In caso di difformità, o nell'ipotesi in cui il Comitato stesso non avesse espresso il proprio parere, la Commissione avrebbe dovuto richiedere l'intervento del Consiglio, sottoponendo a tale Istituzione una proposta sulle misure da adottare, dandone informazione al Parlamento.

Quest'ultimo avrebbe potuto ritenere che la proposta avanzata dalla Commissione eccedesse le competenze conferitele, per quel che ci occupa, dal regolamento (CE) 178/2002: il Consiglio avrebbe potuto, in tale ipotesi, deliberare sulla proposta a maggioranza qualificata, entro un termine non superiore ai tre mesi³⁴⁸. Egualmente, l'Istituzione avrebbe potuto presentare un'opposizione alla proposta: in tale evenienza, la Commissione avrebbe avuto la possibilità di riesaminarla, ripresentandola al Consiglio nella medesima forma, o modificata, o, ancora, presentando una proposta legislativa.

Ancora, il Consiglio avrebbe potuto, nel termine dei tre mesi sopra indicati, non presentare né un'opposizione né procedere con l'approvazione della proposta della Commissione. Quest'ultima avrebbe potuto, in tal caso, adottare egualmente l'atto di esecuzione.

Il regolamento (UE) 182/2011, come accennato, provvede ad una modificazione della disciplina dettata dalla precedente decisione, abrogando, contestualmente,

³⁴⁶ Per quanto concerne la partecipazione degli Stati Membri alla "risk regulation", attraverso i Comitati, si veda E. VOS, *EU Committees: the evolution of unforeseen institutional actors in European product regulation*, p. 32, in *EU Committees – Social regulation, law and politics*, a cura di C. JOERGES – E. VOS, Oxford – Portland, 1999.

³⁴⁷ Regolamento (UE) 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, in GU L 55, del 28. febbraio 2011, pp. 13-18.

³⁴⁸ Il termine è indicato dal regolamento (CE) 178/2002 all'ultimo paragrafo dell'articolo 58.

quest'ultimo atto. La procedura che ora si adotterà ogni qualvolta il rinvio sia effettuato al secondo paragrafo dell'articolo 58 del regolamento (CE) 178/2002, sarà quella definita, dall'articolo 2 del regolamento (UE) 182/2011, come procedura d'esame. La norma da ultimo richiamata precisa, in proposito, la sua applicazione, oltre che per atti di esecuzione di portata generale, per quegli atti di esecuzione "a carattere particolare", indicando, nello specifico, gli atti di esecuzione nei settori dell'ambiente, della sicurezza, la protezione della salute o della sicurezza delle persone, degli animali o delle piante³⁴⁹. Il regolamento traccia, in primo luogo, alcune linee comuni applicabili indistintamente alle diverse procedure in esso previste. Nulla cambia sulla composizione del comitato. Esso è formato dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione, il quale sarà privo di voto. Quest'ultimo, presentando la proposta di atto di esecuzione e del relativo ordine del giorno, dovrà fissare una riunione in un termine non inferiore a quattordici giorni. Il lasso temporale, che in casi debitamente giustificati può essere disatteso³⁵⁰, è evidentemente posto a duplice garanzia: da un lato, permette la partecipazione di tutti i membri del Comitato alla riunione medesima, dall'altro consente un'adeguata ponderazione dell'atto che i membri si troveranno ad esaminare (di tale ultimo obiettivo è fatta espressa menzione nel regolamento). Il Comitato esprimerà il proprio parere sulla proposta di atto esecutivo, in un termine che il Presidente avrà assegnato in funzione dell'urgenza della questione. La proposta potrà essere modificata, su iniziativa di ciascun membro del Comitato, sin tanto che lo stesso non sia addivenuto ad una votazione. Quest'ultima, nel caso della procedura di esame, sarà effettuata, secondo quanto disposto dall'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (UE) 182/2011, alla maggioranza qualificata prevista ai paragrafi 4 e 5 dell'articolo 16 del Trattato sull'Unione europea e, ove applicabile, dall'articolo 238, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il nuovo regolamento attribuisce al Presidente del Comitato una importante funzione che assume in sé caratteri di coordinazione, conciliazione e compromesso. Il secondo comma del quarto paragrafo dell'articolo 3 prevede infatti l'adoperarsi, da parte del medesimo, al fine di trovare soluzioni che incontrino il più ampio sostegno possibile da parte del Comitato. In altri termini, esso funge da vero e proprio "chairman" della riunione (esso è tenuto, in proposito, a render conto al Comitato di come si siano considerate, all'interno delle proposte modificate, le osservazioni emerse nel corso della discussione). Tale ruolo assumerà un peso notevole, quando la procedura di esecuzione dovrà confrontarsi con misure inerenti alla sicurezza degli alimenti e dei mangimi ed implicanti restrizioni al commercio di determinati prodotti. Simili scelte, infatti, comportando ripercussioni sull'economia dei singoli Membri, saranno tanto più efficaci quanto più saranno assunte sulla base di un consenso generalizzato e dopo aver valutato con attenzione gli interessi in gioco. "In casi debitamente giustificati", il Presidente potrà richiedere l'espressione del parere del Comitato con procedura scritta. In tal caso, alla presentazione della proposta, seguirà la fissazione di un termine, calcolato in funzione della urgenza della questione, entro cui il Comitato sarà tenuto a fornire la propria opinione. È interessante notare il principio del tacito assenso previsto dalla disposizione in esame, per il procedimento scritto: quando un Membro del

³⁴⁹ Punto iii, lettera b), paragrafo 2, articolo 2 del regolamento (UE) 182/2011.

³⁵⁰ L'ipotesi di urgenza di una misura da intraprendersi a seguito dell'identificazione di un rischio per la salute umana, animale o dell'ambiente parrebbe rientrare nella suddetta eccezione.

Comitato non si sia espressamente opposto o non si sia espressamente astenuto, il suo voto sarà ritenuto come favorevole alla proposta. La previsione mira ad attribuire, evidentemente, un certo grado di responsabilità politica in capo al Comitato, i cui Membri saranno “incentivati” ad assumere una netta posizione, qualunque essa sia. In settori particolarmente delicati, quale può essere quello relativo alla sicurezza alimentare, le tergiversazioni non possono essere consentite³⁵¹.

Il secondo comma del quinto paragrafo dell’articolo in esame, prevede la possibilità di interruzione della procedura scritta, a favore di una sua conversione nella forma ordinaria: ciò potrà avvenire dietro decisione del presidente o richiesta di un Membro del Comitato. Sarà, così, convocata una riunione al fine di consentire la votazione, in un termine ragionevole.

Il paragrafo 6 dell’articolo 3 dispone la verbalizzazione dei pareri del Comitato. In tale fase, i Membri possono richiedere l’espressa specificazione della votazione da loro effettuata. Ancora una volta, la responsabilità politica dei componenti del Comitato assume una considerevole rilevanza. Evidentemente, simili accorgimenti saranno adottati con maggior probabilità a seconda del grado di delicatezza della questione su cui il Comitato è tenuto a pronunciarsi e dell’eventuale opposizione che un determinato Membro abbia presentato in ordine all’atto di esecuzione (o a una parte di esso).

Se il Comitato avrà espresso un parere positivo, l’articolo 5, al secondo paragrafo, trattando della procedura di esecuzione dispone la possibilità, per la Commissione, di adottare l’atto. Viceversa, l’adozione non si avrà in caso di parere negativo. In tale ipotesi, il Presidente potrà presentare una versione modificata della proposta, nel termine di due mesi dall’espressione contraria del Comitato, qualora ritenga che un atto di esecuzione sia necessario. Un'altra strada percorribile dal rappresentante della Commissione sarà la sottoposizione della medesima proposta al Comitato d’appello, per la sua adozione, entro un mese dalla presentazione del parere negativo.

Nel caso non sia espresso alcun parere, la Commissione potrà, invece, adottare l’atto. Tale facoltà incontra, tuttavia, delle eccezioni, tra le quali è annoverata proprio l’evenienza in cui l’atto di esecuzione attenga, tra le altre materie, alla protezione della salute e della sicurezza degli esseri umani, degli animali o delle piante³⁵². In queste ipotesi, la procedura è la medesima prevista in caso di parere negativo: il Presidente del Comitato potrà rivolgersi, nel termine di un mese dal voto, al Comitato d’appello o presentare una proposta modificata entro i due mesi.

L’articolo 8 del regolamento 182/2011 prevede poi una situazione analoga a quella ipotizzata dall’articolo 53 del regolamento (CE) 178/2002: l’eventualità, cioè, che imperative ragioni di urgenza rendano necessaria l’adozione, da parte della Commissione, di atti di esecuzione, senza la previa consultazione del Comitato che dovrà presentare, a posteriori, il proprio parere. Le misure provvisoriamente adottate dalla Commissione avranno una durata massima di sei mesi, salva diversa disposizione dell’atto di base. Il provvedimento sarà sottoposto, al massimo entro quattordici giorni dalla sua adozione al parere del Comitato. Nella procedura di esame, in caso di parere negativo di quest’ultimo, l’atto sarà abrogato.

Abbiamo dunque visto quale sia la procedura che si applica nel momento in cui è richiesto l’intervento del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali. Il ruolo che esso esplica, come si è detto, pur configurandosi come esterno

³⁵¹ Si veda, a proposito, quanto già argomentato da E. VOS, *EU Committee*, op. cit., pp. 31 ss.

³⁵² Articolo 5, paragrafo 4, comma 2, lettera a).

rispetto alla struttura del RASFF - così come costruita dal regolamento (CE) 178/2002 - nondimeno appare di importanza essenziale nella fase di gestione del rischio, in particolare nel momento in cui si rende necessaria l'adozione di misure urgenti, a tutela della salute umana, animale e dell'ambiente. Esso garantisce, come abbiamo detto, l'equilibrio rispetto al potere decisionale della Commissione che, si ribadisce, appare il soggetto centrale nell'organigramma della rete. È la struttura "transnazionale" del Comitato a garantire il bilanciamento che però, è bene notare, non sarebbe possibile senza un evoluto grado di cooperazione nella fase deliberativa. Come si è avuto modo di notare, la presenza del Comitato permanente può effettivamente ritenersi necessaria, se ponderata alla luce delle funzioni che agli Stati membri sono riservate nel funzionamento del sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi. E tale indispensabilità si fa viva in un modo ancora più stringente se si considera che sia la struttura della rete che i suoi obiettivi sono "architettati" sulla base delle organizzazioni nazionali: senza, dunque, un supporto di rappresentanti degli Stati membri nella fase decisionale di adozione delle misure concrete, il rischio sarebbe quello dell'adozione di misure astratte, difficilmente attuabili nella prassi concreta.

III.6 Le notifiche

Si è visto, nei paragrafi precedenti, quali siano i soggetti operanti, direttamente o indirettamente, all'interno del sistema di allarme rapido, cercando di offrire una visione sui compiti che agli stessi sono attribuiti sia dal regolamento (CE) 178/2002, che dalle sue norme di applicazione, che dalla notevole produzione legislativa in tema di sicurezza alimentare.

Si è più volte ripetuto che la rete RASFF vive nella prassi, trasmettendo "notifiche" sulla sussistenza di rischi per la salute umana, animale o per l'ambiente, senza tuttavia mai specificare in cosa consistano tali informazioni, come siano concretamente organizzate e, eventualmente, come esse siano suddivise. Il presente paragrafo intende dunque condurre una panoramica proprio sull'oggetto dello scambio informativo: le notifiche.

L'etimologia latina del termine, da *notum facere*, ossia rendere noto, esplica chiaramente il significato in esso racchiuso. La notifica³⁵³ è l'operazione che consente ad un soggetto di rendere noto, di portare all'attenzione di un altro soggetto un determinato dato: potremmo quindi asserire che essa è la comunicazione di una notizia. Come intuibile, una simile definizione è estremamente generica e non rende ancora la caratterizzazione della tipologia di informazione che circola nella rete. Il fatto che un membro del RASFF, infatti, decida di portare all'attenzione degli altri membri un determinato dato, è una circostanza che assume una specifica qualificazione in relazione alla motivazione che induce il primo alla notifica. Il "rendere noto", infatti, vede sottesa una ragione specifica, non è un semplice comunicare: è il "convogliare" l'attenzione della rete sulla specifica informazione, evidentemente ritenuta rilevante, sulla base di

³⁵³Sebbene il regolamento (CE) 178/2002 non fornisca una definizione di notifica, la circostanza non desta alcuna perplessità, in quanto, come si è avuto modo di osservare, la trasmissione di informazioni per le allerte viveva già nella prassi. La "codificazione" ha avuto il pregio di "fissare" determinate procedure, attraverso una maggiore organicità.

uno specifico obbligo. A differenza di quanto accade nel settore forense, ove la notifica ha una connotazione di onere, perché l'azione del soggetto è legata all'ottenimento, nel proprio interesse, di un determinato effetto che non si verificherebbe in assenza della suddetta attivazione, la notifica del RASFF è imposta dallo stesso regolamento (CE) 178/2002 e dalle sue norme di applicazione. Sotteso a tale obbligo, d'altra parte, non vi è un interesse "personale" del notificante, ma una più ampia esigenza di tutela della salute e della sicurezza dei consumatori, dunque, restringendo ulteriormente il campo, un diritto.

La notifica del RASFF ha un secondo elemento qualificante, ossia il suo oggetto: per comprendere ciò, è sufficiente affermare, anche se con una definizione non pienamente rispondente alla realtà, che il contenuto di tali comunicazioni è la sussistenza di un rischio, diretto o indiretto, per la salute umana, animale e dell'ambiente, legato al consumo di un alimento o mangime. Non ogni informazione che possa rivelarsi utile alla tutela dei consumatori sarà dunque inoltrata nella rete, ma solo quelle notizie che portano all'attenzione dei vari membri l'identificazione di un rischio, come sopra indicato.

Vi è un terzo elemento che caratterizza le notifiche RASFF: il fine. La trasmissione delle informazioni all'interno del sistema avviene per il conseguimento di molteplici obiettivi, accomunati dal tentativo di garantire il più elevato livello possibile di protezione della salute. Ecco che la notifica della sussistenza di un rischio consentirà, in primo luogo, l'attivazione di tutto il sistema di scambio di informazioni, per una determinata problematica alimentare. La circostanza permetterà l'intensificazione della vigilanza e dei controlli, da parte degli Stati membri, sui prodotti cui il suddetto rischio appare connesso. Egualmente, la Commissione, destinataria di tutte le notifiche, avrà la possibilità di ottenere un quadro completo sull'aspetto di sicurezza alimentare, incaricando, da un lato l'EFSA di valutare il rischio, dall'altro adottando, eventualmente, le necessarie misure volte a fronteggiarlo.

In conclusione, dunque, la notifica RASFF può essere definita come la comunicazione particolarmente qualificata per motivazione, contenuto e fine, con cui un soggetto della rete porta all'attenzione degli altri membri l'individuazione di un rischio per la salute umana, animale o dell'ambiente, connesso ad un alimento o a un mangime, al fine di consentire l'adozione di idonei accorgimenti per il raggiungimento del più alto livello possibile di tutela nella sicurezza dei consumatori.

È il regolamento (UE) 16/2011 a fornire una suddivisione delle notifiche, semplicemente trasponendo, attraverso la codificazione, quanto già accadeva, all'interno del sistema di allarme rapido, prima della sua adozione³⁵⁴. Si è avuto modo di notare come le norme di applicazione del RASFF abbiano fatto la propria apparizione sulla scena comunitaria alquanto tardivamente, rispetto all'entrata in vigore del regolamento (CE) 178/2002. In questo periodo, dunque, la prassi aveva originato metodi efficaci per la realizzazione degli obiettivi e per il corretto funzionamento del sistema di allarme rapido nel settore alimentare.

Così, atteso il fatto che la gravità del rischio incontra, nell'esperienza quotidiana, una graduazione, anche le notifiche saranno suddivise in funzione della stessa, senza, per questo, che le procedure seguite nelle ipotesi di minor serietà per la salute, si

³⁵⁴ Per un'analisi puntuale ed un confronto delle notifiche avvenute tra il 2000 e il 2009, si rinvia a A. PETRÓCZI – G. TAYLOR – T. NEPUŠZ – D.P. NAUGHTON, *Gate keepers of EU food safety: Four states lead on notification patterns and effectiveness*, in *Food Chem. Toxicol.*, 2010, pp. 1957- 1964.

rivelino meno efficaci³⁵⁵. A questo proposito, il quinto considerando del regolamento (UE) 16/2011 classifica le notifiche in notifiche di allarme, notifiche di informazione, notifiche di respingimento alla frontiera. Tali ordini di notifiche sono definite dall'atto comunitario in esame quali notifiche "originali", in quanto relative ad una problematica sanitaria che, per la "prima volta" trova spazio nella rete. In opposizione a tale categoria, si individuano le notifiche di follow up, le quali ricomprendono tutte le ipotesi di notifiche inviate ad integrazione di una notifica originale e contenenti, pertanto, informazioni integrative.

III.6.1 Notifiche di allarme

Il primo ordine di notifiche previsto dal regolamento (UE) 16/2011 è costituito dalla notifica di allarme, definita, dal medesimo atto, come "*notifica di un rischio che richiede o potrebbe richiedere un'azione rapida in un altro paese membro*". La nozione, ancora una volta, fornisce una dettagliata caratterizzazione del suo oggetto. Due le scriminanti rispetto alle altre tipologie di notifica. In primo luogo, la sua connessione ad un'eventuale azione rapida, da compiersi, in conseguenza al rischio, ad opera della rete. Quindi l'allarme è connotato, nel caso di specie, dall'esigenza di celerità³⁵⁶. In secondo luogo, le misure dovranno essere eseguite in un altro paese membro.

Quest'ultima asserzione dà adito ad una serie di considerazioni. In primo luogo, la formulazione della definizione porta a comprendere come notificanti possano essere solo gli Stati membri della rete. Non la Commissione, dunque, né l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, né le organizzazioni internazionali che abbiano concluso particolari accordi di partecipazione al RASFF. La circostanza è desumibile dalla locuzione "altro Paese membro": evidentemente anche il notificante dovrà rivestire la qualifica di Stato membro.

Ci si potrebbe porre qualche interrogativo sull'effettiva valenza di tale "restrizione". Fermo il fatto che le realtà nazionali, come si è avuto modo di rilevare, costituiscono certamente il primo motore propulsore, in quanto collettori dei risultati provenienti dai controlli ufficiali, dalle comunicazioni inviate dalle imprese produttrici e, eventualmente, dalle segnalazioni effettuate dai consumatori alle autorità locali competenti, non vi è ragione di escludere dal novero dei notificanti l'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Essa, infatti, nelle molteplici attività di analisi condotte, potrebbe giungere ad identificare, attraverso i propri studi, la sussistenza di un rischio per la salute umana, animale o dell'ambiente, connesso all'utilizzo di alimenti o mangimi. La notifica apparirebbe, in tale circostanza, egualmente doverosa, né sembrerebbe adeguata l'eventuale giustificazione che spieghi l'esclusione con il fatto

³⁵⁵ Il quinto considerando del regolamento 16/2001/UE afferma, in particolare: "*È opportuno stabilire regole per consentire al RASFF di funzionare correttamente sia nei casi in cui è identificato un grave rischio secondo la definizione dell'articolo 50, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 178/2002 sia nei casi in cui il rischio riscontrato è meno grave o meno urgente, ma è necessario uno scambio di informazioni efficiente tra i membri della rete del RASFF*".

³⁵⁶ In questo senso, il sesto considerando del regolamento (UE) 16/2011 precisa che le notifiche di allarme debbano essere gestite in via prioritaria.

che l'attività di analisi sia stata eseguita in conseguenza della richiesta di uno Stato membro o della Commissione. Se si ritenesse, infatti, nella prima ipotesi, di far gravare l'obbligo di notifica comunque sullo Stato membro si potrebbe avere un ritardo ingiustificato nelle comunicazioni: più efficace sarebbe la trasmissione dei risultati ottenuti, come allarme, direttamente dall'Autorità. Egualmente, non si comprende per quale ragione quest'ultima, individuando la sussistenza di un rischio al termine delle proprie analisi, pur se condotte su richiesta della Commissione, non dovrebbe informare, con la procedura della notifica, l'Istituzione europea casi espressamente previsti.

Ancora, non rientrano, tra i notificanti, le organizzazioni che abbiano eventualmente stretto accordi di partecipazione al RASFF, a norma dell'articolo 50, paragrafo 6 del regolamento (CE) 178/2002. Ad oggi, l'unica organizzazione parte del RASFF è l'EFTA, rappresentata dall'Autorità di sorveglianza, che costituisce il suo punto di contatto. Tutti i Paesi membri dell'EFTA, in realtà, partecipano anche singolarmente alla rete, per cui, l'eventuale individuazione di un rischio come sopra identificato, sarà oggetto di una notifica effettuata direttamente dal punto di contatto nazionale. Ciò non esclude, tuttavia, che in futuro il sistema possa essere aperto ad altre organizzazioni, strutturate in modo tale che un analogo "stratagemma" non sia in grado di trovare applicazione. Quid iuris? Evidentemente la norma dovrà essere interpretata in guisa tale da assegnare a ciascun punto di contatto della rete che giunga a conoscenza dell'esistenza di un rischio per la salute umana, l'obbligo di notifica e ciò indipendentemente dalla gravità del rischio (in altri termini, l'argomentazione sin qui condotta dovrà trovar spazio per ogni ordine di notifiche).

La seconda considerazione che emerge dalla lettura della definizione che il regolamento (UE) 16/2011 offre di notifica di allarme sorge dalla limitazione dell'azione, richiesta od eventuale, in un "altro Paese membro". La locuzione esclude, così come formulata, sia l'ipotesi in cui le misure debbano trovare applicazione in un Paese non membro della rete, sia quando il rischio abbia una rilevanza, per così dire, interna.

Quest'ultima evenienza, probabilmente, trova giustificazione in una sorta di "sussidiarietà" che dovrebbe caratterizzare l'intervento delle Istituzioni sovranazionali. In altri termini, nel momento in cui uno Stato membro dovesse avere contezza della sussistenza di un rischio per la salute connesso con il consumo di alimenti o mangimi, dovrebbe esso adottare idonee misure atte a fronteggiare lo stesso, impedendo la sua "uscita" dai confini nazionali. Questo in via ipotetica e forse utopica: una simile argomentazione troverebbe fondamento in una visione del rischio come entità concreta e materiale, in grado di comunicare la propria presenza alle Autorità, informandole dell'eventuale intenzione di intraprendere un viaggio oltre frontiera. La personificazione del rischio è quanto di meno compatibile con l'efficacia del sistema possa esservi. D'altra parte, per quanto sia richiesta una rapidità di azione interna, nulla vieta che, nel frattempo, l'incidenza del rischio possa esplicarsi al di fuori del territorio nazionale. La piena realizzazione dell'efficacia del RASFF, dunque, dovrebbe passare attraverso l'attivazione di una notifica di allarme ogniqualvolta un rischio per la salute, connesso con un alimento o un mangime, richieda o possa richiedere una azione rapida, indipendentemente dal luogo in cui tale misura debba trovare esecuzione ed indipendentemente, dunque, dalla localizzazione del rischio.

Eguale ratio dovrebbe estendere, dunque, la trasmissione della notifica di allarme anche alle ipotesi in cui l'azione rapida debba eventualmente trovar luogo in un Paese non membro della rete. Le esigenze di celerità connesse all'ordine di notifiche in esame, infatti, richiedono l'imperativa attivazione del meccanismo di comunicazione attraverso cui la Commissione avvia il sistema informativo verso i Paesi terzi.

Infine, una terza considerazione emerge in relazione alla certezza con cui l'azione rapida debba essere intrapresa, in conseguenza del rischio. La formulazione della definizione data dal regolamento (UE) 16/2011 prevede la trasmissione della notifica quando il rischio richieda o possa richiedere un'azione rapida in un altro Paese membro. È interessante osservare, a tal riguardo, come, pur essendo il compito di gestione del rischio affidato alla Commissione e quello di valutazione proprio dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, lo Stato notificante debba in realtà condurre due ponderazioni, a priori, che in realtà si sovrappongono ai compiti dell'Istituzione europea e dell'organismo di valutazione scientifica. Da un lato, infatti, il Paese membro dovrà comprendere quale sia la natura e la gravità del rischio: tale fase di stima appare, all'interno del RASFF, più propriamente legata all'attività dell'EFSA. Non si ritiene che, a questo proposito, il punto di contatto nazionale sia tenuto a richiedere, però, il previo parere dell'Autorità: evidenti esigenze di celerità, connesse alla struttura della "governance" del sistema, dovrebbero far scivolare l'incombente verso la Commissione. Egualmente, nel momento in cui il notificante trasmette l'allarme, dovrà aver già compiuto una ponderazione della necessità o meno di intraprendere azioni rapide. In questa prospettiva, dunque, la sua funzione andrà a sovrapporsi, inevitabilmente, al ruolo che nel RASFF è proprio della Commissione: la gestione del rischio.

A questo punto, dunque, non può non osservarsi, come d'altra parte già anticipato, che la suddivisione dei poteri che il Libro bianco auspicava e il regolamento (CE) 178/2002 impone, non è sempre di facile o netta attuazione. In tal senso, si potrebbe forse leggere la prospettiva offerta dal regolamento quale impositiva di linee di programma, cui l'azione europea in materia di sicurezza alimentare dovrebbe, di norma, ispirarsi, pur con la consapevolezza dell'esistenza di zone "grigie", prive di netta demarcazione.

Condotta un'analisi sull'essenza delle notifiche di allarme³⁵⁷, è necessario ora vedere come il regolamento (UE) 16/2011 ne disciplini la trasmissione, al suo articolo 3. Il primo elemento che emerge dalla lettura della norma è l'indicazione, quali notificanti, dei membri della rete, generalmente intesi. A questo punto, due sono le ipotesi: o è viziata la definizione data dal regolamento stesso all'articolo 1, numero 4 (e dunque cadrebbe l'argomentazione condotta, a questo riguardo, in precedenza), o la locuzione dell'articolo ora in esame deve essere intesa proprio come relativa alle realtà nazionali appartenenti alla rete. Il prosieguo della norma non offre soluzione all'arcano mistero. Scorrendo il regolamento nelle altre sue parti, tuttavia, trova riscontro la

³⁵⁷ La nozione di notifica di allarme offerta dalle norme di attuazione del RASFF ben si attaglia con quanto previsto dall'articolo 50, paragrafo 2 del regolamento (CE) 178/2002, il quale prevede: "*Qualora un membro della rete disponga di informazioni relative all'esistenza di un grave rischio, diretto o indiretto, per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi, egli trasmette immediatamente tali informazioni alla Commissione nell'ambito del sistema di allarme rapido. La Commissione trasmette immediatamente le informazioni ai membri della rete*". Come si può osservare, le indicazioni date dal regolamento (CE) 178/2002 sono decisamente più generali di quelle contenute nelle norme di applicazione, nessun riferimento esse conducendo né alla repentinità con cui eventuali azioni debbano essere intraprese, né a limiti di carattere territoriale delle stesse.

seconda delle ipotesi appena formulate. In più di un'occasione, infatti, il testo dell'atto comunitario sembra riferirsi ai membri della rete intendendo con essi solo le realtà nazionali. Conferma di ciò sia, ad esempio, l'articolo 2, ove sono stabiliti i compiti dei membri della rete. Il primo paragrafo specifica, in particolare, che gli stessi "garantiscono il funzionamento efficiente" del sistema "nel territorio soggetto alla loro giurisdizione". Due sono gli elementi che avvalorano le argomentazioni sinora condotte e che si intersecano rispettivamente. Da un lato vi è il riferimento ad un territorio su cui, dall'altro, è esercitata una giurisdizione. Senza scendere in considerazioni di carattere teorico su cosa si intenda, giuridicamente, con i termini sopra riferiti, è chiaro che essi non possono che riferirsi agli Stati partecipanti al RASFF. Si aggiunga, a rafforzare tali considerazioni, il paragrafo 5 del medesimo articolo, ove sono specificati proprio i compiti assegnati ai membri della rete. Ancora una volta, i riferimenti contenuti nella disposizione e i poteri ricavabili dalla norma non possono che condurre a considerare confermato quanto sinora sostenuto.

Tornando all'articolo 3 del regolamento (UE) 16/2011, esso prevede l'invio delle notifiche di allarme al punto di contatto della Commissione, senza ritardi ingiustificati ed in ogni caso entro quarantotto ore dal momento in cui sono informati del rischio. È lampante, nella previsione della norma, l'esigenza di celerità sottesa alle notifiche di allarme. Al di là della precisazione che le comunicazioni debbano avvenire tempestivamente, il termine indicato procura un limite massimo di inoltro della notifica, con l'ovvia conseguenza che il superamento non autorizzerà il membro della rete ad esimersi dalla trasmissione della notificazione, ma, eventualmente, lo renderà passibile di sanzioni per inottemperanza all'obbligo imposto dal regolamento.

Si noti che il termine incomincia a decorrere dal momento in cui il membro della rete è informato del rischio. Ci si potrebbe interrogare, a questo punto, su quando effettivamente il membro si possa considerare avvisato. Sappiamo, infatti, che a livello nazionale le notifiche transitano all'interno di una rete composta dalle Aziende sanitarie locali, dai punti di contatto regionali e dalla serie di uffici tecnici che si occupano dei controlli e delle analisi di laboratorio. A questo punto, possiamo considerare avvenuta l'informazione nel momento in cui la prima notifica, nella rete statale, è stata trasmessa? La risposta non può che essere negativa. Come si è visto, infatti, l'invio della comunicazione sull'individuazione di un rischio per la salute umana, animale o per l'ambiente impone l'attivazione di un più ampio sistema, comprensivo di verifiche che potrebbero fare emergere l'insussistenza dell'allerta avviata. Non solo: responsabile delle comunicazioni verso la rete europea è il punto di contatto nazionale. Il computo del termine, dunque, dovrebbe considerarsi effettuabile solo dal momento in cui esso riceve la notifica da parte della rete interna. Conferma di ciò può essere tratta dalla considerazione che, secondo quanto disposto dall'articolo 2 delle norme di applicazione del RASFF, è il punto di contatto a ritenersi membro della rete. In questo senso, dunque, è bene condurre un'ulteriore precisazione sulla argomentazione sopra condotta, specificando che, per membro della rete, l'articolo 3 del regolamento (UE) 16/2011 intenderà il punto di contatto nazionale, rappresentativo del Paese membro. Il contemperamento con gli elementi di territorialità e giurisdizione è garantito proprio in considerazione del fatto che il nodo fungerà da mero rappresentante della più complessa realtà nazionale, alla quale tali caratteri saranno ascrivibili.

Quanto appena considerato non consente, ovviamente, di ritenere esente da responsabilità uno Stato membro nella cui rete interna si sia verificato un ritardo

ingiustificato. In altri termini, la conoscenza da parte del punto di contatto nazionale funge da *dies a quo* per il computo delle 48 ore massime per la trasmissione della notifica, tuttavia, rimane fermo il fatto che anche il sistema interno debba operare nella massima celerità. Intempestività e disorganizzazioni che dovessero emergere, implicheranno, altrimenti, una responsabilità del Paese di fronte all'Unione.

L'articolo 3 del regolamento (UE) 16/2011 prosegue, poi, indicando il contenuto che le notifiche di allarme devono assumere, in una formulazione decisamente ampia: esse comprendono, infatti, tutte le informazioni disponibili. Ciò affermato, la norma prevede ad elencare cosa, in particolare, la notifica richieda: saranno contenute, dunque, indicazioni in merito al rischio e al prodotto da cui lo stesso deriva. La norma si preoccupa di specificare che l'impossibilità di raccogliere tutte le informazioni rilevanti non dovrà tradursi in un ritardo ingiustificato della notifica. L'elasticità della statuizione lascia spazio a qualche perplessità. Da un lato, infatti, il corretto funzionamento del sistema necessita della completezza delle informazioni, per cui il compito primo che il punto di contatto nazionale avrà, nei confronti della rete europea, sarà proprio quello di trasmettere notifiche quanto più complete possibile. Dall'altro, la precisione delle stesse potrebbe essere inficiata dalla specificazione che l'articolo in esame conduce: ove evitare di incorrere in sanzioni per "ingiustificati ritardi" nelle notifiche, i nodi nazionali potrebbero essere indotti a non compilare, in maniera adeguata, i moduli predisposti dalla Commissione. In tal modo, però, il punto di contatto si rivelerebbe comunque inadempiente. Il problema sarà dunque comprendere quale sia il margine di "giustificazione" per un ritardo, ma ancor più quando un ritardo, legittimo o meno che sia, possa essere considerato tale. Si ricorda, infatti, che il termine di 48 ore dal ricevimento dell'informazione da parte del punto di contatto nazionale è indicato quale massimo e previsto comunque "senza ingiustificati ritardi". In altri termini, l'intempestività potrà verificarsi anche sotto le 48 ore, rendendo così inadempiente lo Stato membro ai propri obblighi: nessun riferimento è dato, però, per comprendere come la stessa debba essere valutata. L'inquadramento della fattispecie nelle circostanze del caso concreto sarà l'unico elemento utile a tale ponderazione, pur lasciando viva una sensibile aleatorietà, potenzialmente pericolosa per il buon funzionamento del RASFF.

Le notifiche, ricevute dal punto di contatto della Commissione, saranno sottoposte alla verifica di cui all'articolo 8 del regolamento (UE) 16/2011³⁵⁸ per poi essere inoltrate a tutte i membri della rete. Anche all'Istituzione europea è assegnato un termine massimo (ventiquattro ore dalla ricezione) per la ritrasmissione delle informazioni ottenute e sottoposte a controllo.

È interessante notare quanto previsto dal terzo paragrafo dell'articolo 3, ove è contemplata l'ipotesi che le notifiche siano trasmesse al di fuori dell'orario di apertura degli uffici. A tal riguardo, si evidenzia l'istituzione di un numero di emergenza presso la Commissione, al fine di rendere possibile, in ogni momento, la comunicazione delle informazioni "urgenti" (in esse sono ricomprese sia le notifiche di allarme che le notifiche di follow-up su una notifica di allarme, di cui successivamente si dirà). Come anticipato, nell'ipotesi di una comunicazione da trasmettersi in un momento di non operatività degli uffici, i nodi nazionali saranno tenuti a contattare il numero di emergenza per ciò stesso istituito. Se la notifica cd. detta di follow-up dovesse

³⁵⁸ Si rinvia a quanto detto, in relazione alle verifiche da effettuare ai sensi dell'articolo 8 del regolamento (UE) 16/2011, alle pp. 107 ss.

prevedere la segnalazione di altri Paesi, la Commissione avrà cura di informarli, attraverso i numeri di emergenza che anche questi sono tenuti ad attivare.

III.6.2 Le notifiche di informazione

Il punto 5 dell'articolo 1 del regolamento (UE) 16/2011 definisce la notifica di informazione come la notifica che non richiede un'azione rapida in un altro Paese membro. Sembrerebbe quasi che in tale ambito rientrino tutte comunicazioni che non fanno parte delle notifiche di allarme: in realtà, le previsioni dell'atto in esame consentiranno, oltre alla confutazione di tale supposizione, la soluzione di alcune delle questioni previamente prospettate in relazione alle notifiche di allarme.

Due sono gli ordini in cui il regolamento (UE) 16/2011 suddivide le notifiche di informazione: notifiche di informazione di follow-up e notifiche di informazione per attenzione. Il primo gruppo è relativo a prodotti già presenti sul mercato di un altro Paese membro, o che ivi possano essere immessi. Le seconde, al contrario, vengono inviate quando il prodotto cui è connesso il rischio sia presente solo nel territorio del notificante o, ancora, non siano stati immessi sul mercato o, infine, non si trovino più sul mercato.

La prima considerazione che si potrebbe ricavare dalla formulazione della norma è che le notifiche di informazione siano connesse a rischi che non esigono l'attuazione di azioni rapide. In realtà, tale asserzione è solo parzialmente vera. Potrebbe risultare inconferibile, solo nell'ipotesi in cui si limitasse il suo ambito di operatività, come effettivamente avviene nella testuale stesura del regolamento, ad un Paese membro (e non terzo) diverso dal notificante. Se, invece, osserviamo compiutamente quanto affermato nell'atto "comunitario" in esame, comprendiamo che in esse è ricompresa anche l'ipotesi di un rischio per la salute umana, animale o per l'ambiente che richieda o possa richiedere azioni rapide, con la precisazione, però, che tali misure saranno circoscritte all'interno del territorio del notificante. In questo modo, si nota, è parzialmente fugato il dubbio che si è previamente sollevato in ordine alle notifiche di allarme. Come anticipato, il fatto che il regolamento non sottoponga al regime delle notifiche di allerta l'ipotesi appena suggerita, deve essere intesa quale "fiducia" nella corretta gestione del rischio, da parte delle Autorità nazionali. In altri termini, il carattere di celerità connesso all'allarme, non pare percepito nell'eventualità (peraltro di difficile determinazione) in cui il rischio sia destinato a rimanere circoscritto in ambito nazionale. È pur vero che una notifica è effettuata comunque, anche in tale ipotesi, pur se nelle forme dell' "informazione per attenzione", tuttavia, potrebbe non sembrare sufficiente, come sopra accennato, per l'effettivo raggiungimento del livello di tutela che il regolamento (CE) 178/2002 mira ad ottenere. Ciò per una ragione molto semplice: laddove uno Stato membro dimostri di non essere in grado di far fronte adeguatamente alle problematiche sanitarie connesse al rischio, l'eventuale intervento richiesto su scala europea potrebbe rivelarsi intempestivamente attivato. Il richiamo alla crisi della diossina è inevitabile. A tal riguardo, dunque, sembrerebbe auspicabile ricondurre anche l'ipotesi in esame alle procedura delle notifiche di allarme.

Al di là dell'evenienza appena considerata, tornando al punto da cui si è partiti, le altre circostanze in cui una notifica di informazione è trasmessa appaiono tutte legate all'assenza di necessità di intraprendere azioni rapide.

L'articolo 4 del regolamento (UE) 16/2011 non fornisce indicazioni particolarmente rilevanti sugli ordini di notifiche di cui si sta trattando. Ancora una volta, esse dovranno essere inviate senza ritardi ingiustificati alla Commissione, la quale provvederà, previa verifica ex art. 8, a trasmetterle agli altri membri della rete. Il contenuto sommariamente previsto dal regolamento è sempre il medesimo: dovranno essere indicate tutte le informazioni disponibili, in particolar modo in riferimento al rischio e al prodotto da cui tale rischio deriva.

III.6.3 Notifiche di respingimento alla frontiera

Il terzo ordine di notifiche previsto dal regolamento (UE) 16/2011 comprende le notifiche di respingimento alla frontiera³⁵⁹: con tale locuzione si indica la notifica del respingimento di una partita, di un container o di un carico di alimenti o mangimi, come descritta dall'articolo 50, paragrafo 3, lettera c) del regolamento (CE) 178/2002³⁶⁰. L'articolo 5 delle norme di applicazione del RASFF non fornisce particolari informazioni sull'effettuazione delle notifiche in esame. In particolare, esso prevede, come per le altre ipotesi, un obbligo a carico degli Stati membri di inviare, senza ritardi ingiustificati, le suddette notifiche al punto di contatto della Commissione, complete delle informazioni necessarie, con particolare riferimento al rischio e al prodotto da cui questo deriva. Il punto di contatto della Commissione (il regolamento nulla dice rispetto alla verifica ex articolo 8) trasmetterà la stessa ai posti di ispezione frontiera, come definiti dalla direttiva 97/78/CE³⁶¹ del Consiglio e ai punti designati di entrata di cui al regolamento (CE) 882/2004.

III.6.4 Notifiche di follow-up

Dopo aver disciplinato le cd. notifiche originali, il regolamento (UE) 16/2011 tratta delle "contrapposte" notifiche di follow-up, ossia di quella peculiare categoria di informazioni trasmesse ad integrazione di una precedente comunicazione originale. L'articolo 6, in particolare, specifica che tali dati suppletivi possono riguardare sia il

³⁵⁹ Il sesto considerando del regolamento (UE) 16/2011 sottolinea la loro particolare rilevanza per i controlli eseguiti ai posti di ispezione frontaliere e ai punti designati di entrata lungo i confini dello Spazio economico europeo.

³⁶⁰ Il regolamento (CE) 178/2002, all'articolo 50, paragrafo 3, lettera c) dispone la notifica di "qualsiasi situazione in cui un'autorità competente abbia respinto una partita, un container o un carico di alimenti o di mangimi ad un posto di frontiera dell'Unione europea a causa di un rischio diretto o indiretto per la salute umana".

³⁶¹ Direttiva 97/78/CE del Consiglio del 18 dicembre 1997 che fissa i principi relativi all'organizzazione dei controlli veterinari per i prodotti che provengono dai paesi terzi e che sono introdotti nella Comunità in GU L 24, del 30 gennaio 1998, pp. 9-30.

rischio sia il prodotto. La notifica di follow-up si rivela, dunque, particolarmente utile in due circostanze.

Da un lato, essa è indispensabile ogni qualvolta il membro notificante non abbia potuto trasmettere il modulo originale, completo di tutte le informazioni necessarie: ecco che la possibilità prevista ex lege di integrare la comunicazione, non appena disponibili i nuovi dati, si rivela essenziale alla piena funzionalità del sistema.

D'altro lato, una notifica originale perfetta dal punto di vista formale, potrebbe comunque richiedere la trasmissione di ulteriori dati, diversi, o comunque più dettagliati rispetto alla precedente.

Come facilmente intuibile, in entrambe le ipotesi, pur trattandosi di una notifica successiva, sarà indispensabile agire con estrema rapidità, in quanto ogni informazione aggiuntiva potrebbe rivelarsi cruciale per l'adozione di misure volte a fronteggiare il pericolo. A questo riguardo, il primo paragrafo dell'articolo in esame dispone che il notificante trasmetta immediatamente, attraverso il proprio punto di contatto, alla Commissione, la notifica di follow-up.

Essendo questo ordine di notifiche portatore di informazioni integrative, potrebbe verificarsi l'ipotesi che sia un membro della rete al quale sia stata trasmessa una notifica originale, a richiedere espressamente l'invio di un "follow-up": l'evenienza si verifica quando, per la corretta gestione del rischio, le informazioni già ricevute non siano sufficienti. In tal caso, il secondo paragrafo dell'articolo 6 dispone che le stesse siano fornite "*nella misura del possibile e senza ritardi ingiustificati*". Un interrogativo che ci si potrebbe porre a riguardo è se il membro che abbia ricevuto la notifica originale e necessiti del follow-up debba rivolgersi direttamente al primo notificante o, diversamente, sia tenuto a proporre la propria richiesta alla Commissione, la quale curerà successivamente l'inoltro. Considerando l'integrale funzionamento del RASFF, sembrerebbe di poter affermare che questa seconda sia la strada da prediligere. Pur essendovi il passaggio intermedio della comunicazione all'Istituzione europea, infatti, passaggio che potrebbe comportare un allungamento dei tempi della procedura, è indubbio che la stessa debba essere portata a conoscenza della richiesta per due ragioni. In primo luogo, perché ad essa spetta l'intera gestione del rischio e la coordinazione tra i membri della rete. In secondo luogo, ogni comunicazione trasmessa nel RASFF dovrà necessariamente passare attraverso la Commissione, la quale avrà il compito di inoltrare a tutti i membri le informazioni ricevute. Così, l'invio della richiesta di follow-up potrà indicare nuove linee di indagine per far fronte al pericolo, indirizzando i componenti della rete a procedure o considerazioni prima non vagliate. Secondariamente, l'integrazione della notifica dovrà imprescindibilmente essere trasmessa ad ogni nodo, per gli opportuni aggiustamenti delle misure intraprese.

La notifica di follow-up è impiegata anche in una diversa ipotesi, di peso considerevole. L'articolo 50, paragrafo 5, del regolamento (CE) 178/2002 prevede infatti che gli Stati membri portino immediatamente a conoscenza la Commissione, di qualunque intervento eseguito o di qualunque misura adottata in seguito alla ricezione delle notificazioni e delle ulteriori informazioni trasmesse nell'ambito del sistema di allarme rapido. Sarà poi cura dell'Istituzione inoltrare le stesse a tutti i membri della rete. Il terzo paragrafo dell'articolo 6 del regolamento (UE) 16/2011 dispone che tale ordine di informazioni debba essere comunicato tramite notifica di follow-up. La norma, dunque, introduce un elemento innovativo rispetto a quanto già si è detto: l'integrazione effettuata con le notifiche in esame non avrà solo ad oggetto il rischio e il

prodotto, ma anche gli accorgimenti eventualmente adottati dai membri della rete, a seguito dell'attivazione del RASFF. Le informazioni del caso, oltre ad essere inviate "immediatamente" al punto di contatto della Commissione, dovranno essere – così specifica la norma in esame – dettagliate. Ancora una volta, la precisione con cui i moduli saranno compilati dai membri notificanti assume un carattere fondamentale per offrire all'Istituzione un quadro completo della situazione legata alla problematica sanitaria emersa. All'interno dell'articolo 6, è offerta disciplina specifica ad una particolare tipologia di accorgimento che il notificante per follow-up, nell'ipotesi appena descritta, possa aver adottato. Il caso prevede il blocco di un prodotto e la sua spedizione al distributore, avente sede in un altro Paese membro. In tale evenienza, la notifica dovrà contenere "*le informazioni pertinenti sul prodotto rispedito*", salvo, ovviamente, che esse non fossero integralmente presenti nella comunicazione originale. Al contempo, è imposto un obbligo al Paese membro in cui ha sede il distributore cui la merce è stata rispedita: anch'esso dovrà trasmettere, attraverso il "follow-up", le informazioni sulle misure assunte in relazione al prodotto oggetto di notifica. È interessante osservare, attraverso la lente di questa specifica procedura, la coordinazione e la collaborazione richieste all'interno del sistema di allarme rapido.

Il quinto paragrafo dell'articolo 6 del regolamento (UE) 16/2011 conferma quanto si è considerato sopra, in relazione alla necessità che tutte le notifiche siano trasmesse in direzione e attraverso il punto di contatto della Commissione. Essa si occuperà della ritrasmissione a tutti i membri della rete senza ritardi ingiustificati ed entro ventiquattro ore dalla ricezione della notifica, quando quest'ultima sia il follow-up di un allarme. Ancora una volta assume rilevanza, oltre alla previsione che il sistema lavori con efficienza e senza "tempi morti", la necessità che ogni azione sia svolta con tempestività. In particolare, la Commissione è tenuta non ad una semplice ritrasmissione delle notifiche ricevute, ma ad un inoltra previo controllo sul loro contenuto e sulla rispondenza a quanto stabilito dal regolamento (UE) 16/2011 e, ovviamente, dal regolamento (CE) 178/2002. L'esigenza di celerità, in simili procedure, giunge quale significativa motivazione dell'esistenza di una rete apposita, con soggetti destinati a compiti specifici e prestabiliti, per il settore degli alimenti e mangimi. Pari funzionalità, infatti, sembrerebbe notevolmente ridotta se le diverse reti di allerta lavorassero con condivisione di mezzi: un altro esempio di come la concretezza del sistema abbia trovato la propria trasposizione, a posteriori, in una fonte normativa.

III.6.5 La trasmissione delle notifiche

L'esigenza di uniformità all'interno della rete ha condotto il legislatore europeo a stabilire regole per una trasmissione "omogenea" delle notifiche. Come si è avuto modo di osservare, esse rappresentano le informazioni trasmesse all'interno della rete. È indispensabile, a questo proposito, che esse si presentino di immediata e facile comprensibilità per ogni membro del sistema. Se è vero che tale circostanza è legata ad una specifica verifica che la Commissione effettua sulle notifiche in transito, è vero anche che l'azione esercitata dall'Istituzione ha effetti rinvenibili a monte della trasmissione della notifica, in particolar modo con la predisposizione di appositi modelli informatici, resi disponibili a tutti i membri della rete.

Saranno questi i moduli di cui i partecipanti al RASFF si serviranno per la comunicazione di ogni informazione inerente a rischi, diretti o indiretti, per la salute umana, legati al consumo di un alimento o all'utilizzo di un mangime. Così prevede il primo paragrafo dell'articolo 7 del regolamento (UE) 16/2011. Ma cosa sono esattamente questi modelli e come devono essere compilati?

Per quanto concerne il primo interrogativo, il quesito è di pronta soluzione: è sufficiente analizzare i moduli resi disponibili on-line dal punto di contatto nazionale, dai nodi regionali o dal alcune Aziende sanitarie locali, per notare la loro estrema semplicità. Tali modelli, diversi a seconda che si tratti di una notifica originale o di una notifica di follow-up, possono essere definiti come mere tabelle, nelle quali, per ogni campo determinato, il notificante è tenuto ad inserire le relative informazioni³⁶².

Il secondo interrogativo trova risposta dopo aver esaminato i modelli standard di notifica i quali, per la loro essenzialità ed immediatezza, garantiscono l'immediata comprensione delle informazioni che in essi devono essere inserite, tanto più che, nella versione informatizzata, sono dotati di pratici menù a tendina forniti di tutte le possibili opzioni. Ancora una volta, dunque, le esigenze di celerità ed uniformazione portano alla massima semplificazione delle procedure, al fine di garantire il funzionamento del sistema con estrema tempestività. Il secondo paragrafo dell'articolo 7, del regolamento (UE) 16/2011, precisa che ogni campo pertinente alla notifica dovrà essere compilato, in guisa tale da "*consentire la chiara identificazione dei prodotti e dei rischi coinvolti e per fornire le informazioni disponibili sulla rintracciabilità*". I successivi paragrafi indicano poi gli imprescindibili contenuti che dovranno apparire sui moduli trasmessi: l'indicazione della tipologia di notifica, la specificazione dei membri chiamati a darvi seguito, l'allegazione di tutti i pertinenti documenti disponibili.

Vediamo ora in cosa consistono, nel dettaglio, le informazioni che le schede di notifica predisposte dalla Commissione richiedono al membro notificante. L'analisi di tali dati consente di comprendere, da un lato, l'opera di semplificazione della procedura cui sopra si accennava, dall'altro, l'estremo dettaglio dei dati richiesti e la loro suddivisione per campi determinati, al fine di ottenere elementi immediatamente archiviabili e richiamabili attraverso interrogazioni informatiche.

III.6.6 Segue: il modello per la trasmissione delle notifiche originali

Per quanto concerne il modello relativo alle notifiche originali, la prima voce da inserire sarà la base giuridica: così avremo informazioni trasmesse ex articolo 50 del regolamento (CE) 178/2002 o ex art. 29 del regolamento (CE) 183/2005³⁶³. Segue la descrizione generale di quanto il notificante intende portare a conoscenza della rete. Ecco che si avrà la specificazione del tipo di notifica (in relazione al fatto che la stessa

³⁶² I modelli predisposti dalla Commissione e resi pubblici, sono pubblicamente consultabili on-line, anche attraverso i siti ufficiali dei punti di contatto nazionali e regionali. Alla data del 05 marzo 2013, il link offerto dal nodo nazionale è il seguente <http://www.salute.gov.it/sicurezzaAlimentare/paginaInternaMenuSicurezzaAlimentare.jsp?id=1146&>.

³⁶³ Regolamento (CE) 183/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 gennaio 2005, che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi in GU L 35, del giorno 8 febbraio 2005, pp. 1-22.

concerna alimenti, mangimi o materiali destinati al contatto con gli alimenti); la sua classificazione (notifica di allarme, di respingimento alla frontiera; notifica di informazione per attenzione; notifica di informazione per follow-up); l'indicazione del Paese notificante e il numero di riferimento del punto di contatto. Apparterrà alla descrizione generale della notifica anche la precisazione della sua "base", ossia dell'origine dell'individuazione di un rischio. In questo senso, dunque, la stessa potrà essere "partita" da controlli ufficiali sul mercato, da controlli ufficiali effettuati alla frontiera, da respingimenti alla frontiera, da reclami dei consumatori, dai controlli effettuati direttamente dalle imprese, dal verificarsi di episodi di avvelenamento da cibo e da controlli ufficiali effettuati dai Paesi non membri. Nel caso la notifica sia legata ad altra trasmessa nella rete, dovranno essere indicati il numero di riferimento della prima e la correlazione tra i prodotti delle due comunicazioni (lotti aggiuntivi, diversità di varietà, ingredienti, processo produttivo, materia prima). Seguirà la precisazione della data della notifica, previa segnalazione della fonte di origine dell'informazione.

Dopo tali indicazioni di carattere generale, il notificante è tenuto a segnalare i Paesi che potrebbero eventualmente essere interessati direttamente dalle notifiche di follow-up o di informazione³⁶⁴. Un aspetto particolarmente rilevante, che differenzia l'attuale modulistica da quella in uso ante regolamento (UE) 16/2011, è l'espressa previsione di un campo che conduce riferimento al sistema INFOSAN³⁶⁵: sarà pertanto necessario indicare se tale rete sia stata o meno allertata, con motivazione della scelta.

La seconda sezione è dedicata all'identificazione del pericolo. In primo luogo, dunque, sarà necessario indicare la categoria di cui si tratta. L'elenco di opzioni è ampio: adulterazione o frode, allergeni, biocontaminanti, biotossine, contaminazione chimica, composizione, additivi in mangimi, additivi alimentari, corpi estranei, OGM/novel food, metalli pesanti, contaminanti industriali, etichettatura assente/incompleta/scorretta, migrazione, micotossine, microorganismi non patogeni, cause non determinate, aspetti organolettici, confezionamento difettoso o non corretto, infestazione da parassiti, microorganismi patogeni, residui di pesticidi, controlli scarsi o insufficienti, radiazioni, residui di farmaci veterinari, TSE (encefalopatie spongiformi trasmissibili) o altri fattori precedentemente non indicati. Sarà poi necessario, dopo aver definito il pericolo riscontrato, procedere alla specificazione dei risultati scientifici dei controlli effettuati e del numero di analisi, con particolare attenzione alle unità di misura impiegate negli stessi. Anche i campionamenti trovano appositi campi nei suddetti moduli: sarà così necessario indicare la data e il numero di saggi compiuti, oltre alle modalità e luoghi di effettuazione (distributore, importatore, confezionista, punto di ingresso, produttore, dettagliante, vettore, grossista o magazzino). Ancora, il modello prevede la specificazione del laboratorio che ha condotto le analisi. Sarà poi necessario indicare l'eventuale trattamento cui sia stato sottoposto il campione, in particolar riferimento a quei procedimenti tali da influire sulla lettura dei risultati (lavaggio,

³⁶⁴ È da notare, in tale previsione, la trasposizione di quanto auspicato dall'ultimo periodo del sesto considerando del regolamento (UE) 16/2011, secondo cui *"per alcune notifiche, una segnalazione posta accanto ai membri della rete attira la loro attenzione su particolari notifiche e ne garantisce la gestione rapida"*.

³⁶⁵ INFOSAN è la rete internazionale delle Autorità per la sicurezza alimentare della Organizzazione Mondiale della Sanità. Nei modelli distribuiti anteriormente all'entrata in vigore delle norme di applicazione del sistema di allarme rapido non era presente alcun riferimento né ai Paesi terzi da cui potesse aver avuto origine una notificazione, né al coinvolgimento di altre reti di informazione o organizzazioni internazionali. Si veda, oltre, pp. 230 ss.

essiccazione, estrazione dei grassi...), il metodo utilizzato (i procedimenti possono essere previsti ex lege e differire da Paese a Paese).

Infine, la notifica dovrà specificare nel dettaglio il prodotto cui essa si riferisce. A questo proposito, la prima identificazione sarà ancora quella per categoria, da effettuare in un elenco comprensibilmente esteso: bevande alcoliche e non; by product di origine animale; molluschi bivalvi e derivati; cefalopodi e derivati; cereali e panificati; cacao, preparazioni a base di cacao, tè e caffè; mangimi composti; confetteria; crostacei e derivati; alimenti dietetici, integratori e cibi rinforzati; uova e prodotti a base di uova; grassi e olii; additivi per mangimi; materiali per mangimi; mangimi premiscelati; pesce e derivati; materiali a contatto con alimenti; frutta e verdura; gasteropodi; erbe e spezie; miele e pappa reale; gelati e dolci; carne e prodotti a base di carne (diversa dal pollame); latte e prodotti a base di latte; acqua minerale naturale; frutta secca, prodotti a base di frutta secca e semi; alimenti per animali domestici; pollame e prodotti a base di carne di pollame; piatti pronti e snacks; zuppe, brodi, salse; acqua per il consumo umano; vino. Qualora il prodotto non rientri nella suddetta elencazione, è necessario comunque effettuarne una classificazione o identificazione, nell'apposito campo.

Il bene oggetto di notifica sarà identificato attraverso il nome presente sull'etichetta e descritto attraverso la sua denominazione commerciale, il suo codice CN, il suo aspetto (indicazioni relative, ad esempio, alla temperatura o alla confezione), il codice a barre, altre indicazioni presenti sull'etichetta e le unità di peso o volume (in relazione ad una unità di produzione identificabile).

Una volta stabilite queste premesse, il modello prevede la compilazione dei campi relativi al rischio e alle misure adottate. Il primo passo sarà identificare lo stato di distribuzione, ossia se il prodotto sia stato fornito in altri Paesi membri o se lo sia solo nel Paese notificante, se non vi siano informazioni sul suo stato, se invece non si trovi nella catena distributiva, se non sia più presente nei magazzini, se sia già stato consumato, se sia scaduto (data di scadenza o termine minimo di conservazione). In secondo luogo, sarà necessario precisare se il rischio sia connotato o meno da gravità (e in caso affermativo quale sia la valutazione che fonda tale giudizio). Dovrà poi essere indicato il numero di persone interessate dal rischio e quale sia la sua manifestazione in termini di patologia e sintomi. Altra specificazione che necessariamente andrà condotta sarà il riferimento alla norma igienico-sanitaria violata e alla sua appartenenza all'ordinamento nazionale, europeo o internazionale e, in caso di superamento di limiti-soglia, sarà richiesta l'indicazione degli stessi con le relative unità di misura.

Per quanto concerne le misure adottate, il modello per le notifiche originali prevede la suddivisione tra misure volontarie e misure obbligatorie. Per gli accorgimenti di natura volontaria, il primo campo sarà compilato con informazioni relative allo stato: il prodotto potrà così essere richiamato, con un'azione rivolta ai consumatori, o ritirato dal mercato. Altre due misure per le quali sono previsti appositi campi sono la distruzione, l'etichettatura e la spedizione del bene al fornitore. Una terza misura identificata sarà la possibilità di reimpiego del prodotto per altri fini compatibili con la salute umana, animale o dell'ambiente. Il modello contempla un settore dedicato alla specificazione delle tecniche con cui il prodotto considerato a rischio è stato fisicamente trattato per il suo reingresso nel mercato: trattamento acido, blanching³⁶⁶, trattamento

³⁶⁶ Il blanching è un trattamento termico "leggero" utilizzato principalmente su frutta e verdura e consistente nella disattivazione dell'attività enzimatica, in modo da stabilizzare il prodotto e ridurne il deterioramento qualitativo.

termico per congelamento o riscaldamento, sorteggio. Dovranno essere altresì individuati i destinatari delle informazioni e i mezzi attraverso cui queste siano eventualmente state rese pubbliche (public warning).

Per quanto concerne le misure assunte su base obbligatoria, il modello predispone campi differenziati rispetto quanto appena analizzato. Il primo spazio deve essere compilato, conformemente alle misure volontarie, con l'indicazione relativa allo stato in cui si trova (o troverà) il prodotto, rispetto alla distribuzione: richiamo indirizzato ai consumatori o ritiro dal mercato. I successivi campi sono riservati alle misure da intraprendersi dopo l'eventuale richiamo o ritiro. Le opzioni offerte dal modello prevedono, in particolare, l'apposizione di sigilli, la distruzione, la custodia ufficiale, la redistribuzione, la ri-etichettatura, la resa al fornitore, la misurazione. Segue il campo relativo ad eventuali nuovi reimpieghi previsti per il prodotto non conforme, compatibilmente alle esigenze di sicurezza delle persone, degli animali e dell'ambiente, nonché l'indicazione dei trattamenti fisici a cui il prodotto sia eventualmente stato sottoposto per il suo reingresso nella distribuzione. Se, come per le misure volontarie, sarà necessario specificare i destinatari di eventuali informazioni e l'avvenuta effettuazione di avvisi pubblici, diversamente dalle prime, le misure obbligatorie sono dotate di un settore aggiuntivo, nel quale sarà offerta la comunicazione della predisposizione di controlli rinforzati sui beni oggetto di notifica. Dovranno, infine, essere indicate sia la data di entrata in vigore degli strumenti adottati, sia la loro durata.

Offerte, dunque, informazioni di carattere generale e particolare sul prodotto, il pericolo, il rischio individuato e le azioni intraprese, l'ulteriore elemento che il modello richiede è la comunicazione dei dati inerenti alla tracciabilità del prodotto. In essa dovranno essere specificati i lotti interessati dalla problematica di sicurezza e la durata di conservazione del prodotto (data di scadenza, termine minimo di conservazione, termine minimo di vendita). Ciascun lotto dovrà poi essere individuato attraverso le indicazioni di numero di elementi che lo compongono, dimensioni e peso delle unità e Paese di provenienza. I campi che seguono dovranno essere compilati con i dati relativi agli operatori professionali a cui si sia potuto risalire nella catena alimentare. Sono previsti campi identificativi della distribuzione: in primo luogo, dovranno essere individuati i Paesi membri in cui il prodotto è stato commercializzato. Eventualmente, sarà specificato se esso sia stato distribuito anche in Stati terzi. In entrambi i casi, è prevista la possibilità di allegare una lista di distribuzione.

Come anticipato, il modello di cui si sta trattando sarà da compilarsi per tutte le notifiche originali: appositi campi sono predisposti per i casi di respingimenti alla frontiera. La sezione di riferimento è "rubricata" con l'espressione "border control", occupandosi di tutte le ipotesi in cui la problematica sanitaria è relativa ad un prodotto proveniente da un Paese terzo. La sezione è suddivisa come segue. In primo luogo, il punto di partenza: va specificato, a proposito, che nell'ipotesi di trasporto su nave, il riferimento dovrà essere condotto al nome del porto di imbarco della merce. Dovranno poi essere indicati il punto di ingresso e il punto di controllo.

Il modulo prevede altresì la specificazione della ragione che ha portato all'ispezione, sia essa random o programmata: decisione dell'ispettorato di frontiera, misura di salvaguardia europea, regolamento (CE) 669/2009³⁶⁷, controlli rinforzati.

³⁶⁷ Regolamento (CE) 669/2009 della Commissione, del 24 luglio 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al livello accresciuto di

Altre indicazioni dovranno essere fornite in relazione al Paese di destinazione dei beni e al destinatario degli stessi. Ancora, dovranno essere indicati gli estremi dei certificati di “salute pubblica”, nonché i numeri di CVED o CED³⁶⁸, dei container o dei sigilli.

Il modulo, infine, predispone campi ulteriori, ove il notificante inserisce altre informazioni, quali, ad esempio, i riferimenti del contatto di riferimento, la presenza di documenti allegati (certificato sanitario, CVED, CED, certificato fitosanitario, avviso pubblico o a mezzo stampa, resoconto analitico, documenti contabili, foto, valutazione del rischio. Vi è poi una particolare attenzione alla riservatezza delle informazioni rese, con la possibilità di dichiarare quali siano i documenti che possono eventualmente essere resi disponibili a terzi, e, in caso contrario, quale sia la motivazione sottesa.

III.6.7 Segue: il modello di trasmissione delle notifiche di follow up

Anche le notifiche di follow up, come anticipato, devono essere trasmesse attraverso un modulo standard predisposto, all'uopo, dalla Commissione.

La prima indicazione che sarà richiesta sarà l'individuazione della corretta base giuridica, tra l'articolo 50 del regolamento (CE) 178/2002 e l'articolo 29 del regolamento (CE) 183/2005. Seguiranno dati generali comprendenti il nome del Paese “reagente”, il numero del punto di contatto nazionale, il numero della notifica RASFF e la tipologia della stessa (allarme, informazione, respingimento alla frontiera)³⁶⁹.

Il modulo appronta successivamente un campo relativo alla tipologia di follow-up di cui si tratta. Sarà così possibile indicare se l'integrazione derivi da documenti di accompagnamento, informazioni aggiuntive, correzioni, innalzamento o rafforzamento delle misure di controllo, misure adottate, risultati delle indagini, richieste e, infine, istanze di ritiro del prodotto. Non mancherà ovviamente l'indicazione della data del

controlli ufficiali sulle importazioni di alcuni mangimi e alimenti di origine non animale e che modifica la decisione 2006/504/CE della Commissione in GU L 194, del 25 luglio 2009, pp. 11-21.

³⁶⁸ Il CVED è il “Common veterinary entry document”, un modello previsto come allegato I del regolamento (CE) 282/2004, della Commissione del 18 febbraio 2004, che adotta un documento per la dichiarazione ed il controllo veterinario degli animali che provengono dai paesi terzi e sono introdotti nella Comunità, in GU L 49, del 19 febbraio 2004, pp. 11-24. Il CDE è il “Common entry document”, previsto come allegato II del regolamento (CE) n. 669/2009 della Commissione del 24 luglio 2009 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al livello accresciuto di controlli ufficiali sulle importazioni di alcuni mangimi e alimenti di origine non animale e che modifica la decisione 2006/504/CE della Commissione, in GU L 149, del 25 luglio 2009, pp. 11-21.

³⁶⁹ A questo proposito si segnala una differenza tra il modello in uso prima del regolamento (UE) 16/2011 e quello successivo all'entrata in vigore dello stesso. Mentre, infatti, oggi, l'atto europeo stabilisce i tre ordini di notifiche in allarme, informazione e respingimento alla frontiera, la prassi precedente identificava una quarta categoria di informazioni, dette news. Esse erano comunicazioni “non strutturate recanti notizie di interesse generale sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi”. Si veda, a tal riguardo, l'intervento del Dott. P. VIO, *Sistemi d'allerta: aspetti gestionali*, al Convegno del 28 maggio 2010, tenutosi in Rovigo, dal titolo Allerta sanitaria nel settore alimentare: aspetti giuridici, sanitari e gestionali. La “presentazione multimediale” della relazione è pubblicata in rete, al 05 marzo 2013, alla pagina dell'azienda sanitaria organizzatrice dell'evento <http://www.azisanrovigo.it/media/strutture/Veterinario/07%20-%20Vio.pdf>. Nonostante non sia espressamente prevista all'interno dei regolamenti, la categoria delle notifiche “news” è comunque ancora utilizzata.

follow-up, né la specificazione dei Paesi interessati dallo stesso o da eventuali notifiche per attenzione.

Anche per quanto concerne l'ordine di comunicazione in esame, è prevista, a carico del notificante, la precisazione motivata dell'avvenuto coinvolgimento (o meno) della rete INFOSAN.

La notifica dovrà indicare espressamente il prodotto interessato, procedendo ad una sua identificazione, oltre alle partite di merce di riferimento.

Nel modello saranno poi inseriti i dati di riferimento del punto di contatto (organizzazione, ministero, persona fisica ed ogni altra informazione necessaria al corretto funzionamento del sistema), oltre ai riferimenti di eventuali documenti allegati (con la possibilità di segnalare quali, tra essi, dovranno intendersi come riservati e quali, invece, potranno essere resi disponibili a terzi).

Anche per il caso delle notifiche di follow-up, il modulo da compilare è suddiviso in sezioni inerenti al pericolo, al rischio, alle misure adottate e alla tracciabilità. Le voci sono analoghe a quelle già descritte per le notifiche originali, pertanto si rinvia a quanto già considerato in relazione a queste ultime.

In realtà, i moduli di notifica predisposti dalla Commissione e reperibili on-line non si esauriscono nelle due tipologie sopra descritte. È infatti disponibile una terza scheda, relativa alle notifiche di follow-up per partite di merce rispedita al mittente. In esse, dovranno essere identificati, ancora una volta, il Paese notificante, il punto di contatto, la tipologia e numero di notifica di riferimento, la data del follow-up, i Paesi coinvolti per follow-up o attenzione, l'identificazione e descrizione del prodotto e delle partite interessate. Diversamente dagli altri moduli, quello in esame predispone una sezione specifica per le informazioni sulla spedizione. Saranno dunque indicati il punto di partenza, la data e l'ora di invio, la destinazione e il mezzo di trasporto utilizzato (aerei, navi destinate al trasporto di merce sfusa, navi container, navi porta container, treni, trasporto su strada).

Saranno indicate altresì la rotta seguita dai prodotti ed eventuali scali. Per il resto le informazioni da indicare sono analoghe a quelle precedentemente viste per gli altri modelli: identificazione dei container o dei sigilli, indicazione sul contatto e sui documenti allegati (con specificazione di quelli conoscibili ai terzi o meno).

Un'ultima circostanza che merita di essere osservata ed è individuabile per tutte le tipologie di modello appena viste, attiene alla presenza di campi contraddistinti da numeri sottolineati: essi sono indicativi delle informazioni che dovranno necessariamente essere presenti all'interno della notifica inviata.

III.6.8 Segue: i dizionari di dati

“Modelli e dizionari di dati - afferma il sesto considerando del regolamento UE 16/2011 - migliorano la leggibilità e comprensione delle notifiche”. Per quanto concerne i primi, già si è visto come effettivamente essi siano di impareggiabile utilità nel raggiungimento dell'immediatezza che dovrebbe caratterizzare il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi. Su cosa si intenda esattamente per “dizionari di dati”, due potrebbero essere le connotazioni ascrivibili alla locuzione, peraltro con significati nettamente diversi. Da un lato, si è già detto che i modelli predisposti in

chiave informatizzata dalla Commissione sono dotati di menù a tendina attraverso i quali i dati che il membro notificante intende inserire sono individuabili in un elenco dettagliato e ristretto. In questo senso, dunque, per dizionari di dati potrebbero intendersi proprio queste limitate categorie di opzione, tra cui le competenti autorità dovranno scegliere le più pertinenti in relazione alla notifica. L'interpretazione non è del tutto priva di fondamento, se si considera che tra gli elementi che l'Istituzione europea è tenuta a valutare, ex articolo 8 del regolamento in esame, al primo posto, è inserito, accanto ad un controllo sulla completezza e leggibilità, l'appropriatezza dei dati scelti dai dizionari di cui all'articolo 7, paragrafo 2. A tale interpretazione si giunge però solo dopo aver consultato i moduli resi disponibili per le notifiche e senza tener conto del fatto che più che dizionari, si tratta di mere elencazioni.

La seconda chiave di lettura della locuzione “dizionari di dati” attiene, invece, all'ambito informatico. Come si è anticipato, la Commissione organizza e gestisce un database delle notifiche trasmesse nel RASFF, pubblicamente consultabile attraverso il sito istituzionale³⁷⁰. Nel linguaggio tecnico, i dizionari di dati identificano una realtà ben determinata. Con tale espressione si è soliti definire, infatti, quei dati che, all'interno di un database, ne identificano (descrivono) i dati ivi contenuti, con le rispettive eventuali relazioni intercorrenti. Per tale loro funzione sono indicati anche quali “metadati”. Essi consentono, dunque, l'interrogazione del database per sezioni, senza dover scorrere tutte le informazioni archiviate al suo interno.

Riportando quanto appena affermato al contenuto della banca dati RASFF, potremmo osservare che la definizione calza perfettamente. Analizzando la maschera di ricerca offerta dalla Commissione, le notifiche potranno essere ricercate attraverso il completamento di campi, con l'ausilio di descrittori pre-impostati. Potremmo così ottenere, ad esempio, l'elenco completo di tutte le notifiche di allerta contenute nell'archivio, per poi, magari, restringere la ricerca per tipologia di prodotto o data di notifica. Le chiavi offerte sono infatti molteplici e suddivise in vari ordini. Vi è di più: confrontando tutti i campi dell'interfaccia, si noterà che essi ricomprendono proprio le indicazioni offerte dai menu a tendina dei modelli informatizzati.

Da ciò si ricava un'importante considerazione: le due interpretazioni offerte della locuzione “basi di dati” in realtà finiscono per sovrapporsi. Da un lato, infatti, l'espressione indicherà proprio il contenuto delle elencazioni predefinite offerte nelle schede di notifica, tra le quali il notificante dovrà scegliere la più pertinente alle informazioni che intende trasmettere. Dall'altro, tali dati coincideranno proprio con i dizionari, in senso informatico, che descriveranno il contenuto del database ufficiale RASFF.

La Commissione, pertanto, verificando l'esatta rispondenza tra le voci indicate dai notificanti e quelle predisposte nei modelli, effettua un'attività con doppia finalità: da un lato, offre la garanzia di formale correttezza delle notifiche trasmesse all'interno della rete; dall'altro, assicura che, interrogando la banca dati del sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi, essa elenchi esattamente i dati oggetto della ricerca.

Il RASFF appare dunque progettato quale sistema di perfetta integrazione tra l'apparato amministrativo della rete e le strutture di comunicazione ad esso sottese e dalle quali non può prescindere per il proprio funzionamento.

³⁷⁰ Le notifiche sono pubblicate nel database del RASFF, consultabile attraverso il relativo portale, istituito nel luglio 2009, in sostituzione delle precedenti schede di notifica settimanali.

III.6.9 Ritiro o modifica di una notifica

Come abbiamo osservato, la notifica è soggetta a molteplici controlli, effettuati tanto a livello nazionale che europeo, prima della sua trasmissione. Nonostante ciò, potrebbe accadere che una comunicazione inoltrata attraverso la rete RASFF si riveli priva di fondamento o scorretta in qualche sua parte. In proposito, il nono considerando del regolamento (UE) 16/2011 suggerisce la costituzione di un sistema che consenta il ritiro o la modifica della notifica medesima. La procedura è così prevista dall'articolo 9 del regolamento in commento.

L'incipit della norma indica quale soggetto agente qualunque membro della rete. Data la particolarità dell'oggetto, l'interpretazione più plausibile della portata dell'espressione sembra identificabile con quella più ampia: per membro della rete, in questo caso, dovrebbe, infatti, intendersi ogni punto di contatto (compreso quello dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare) del sistema. Non si comprenderebbe, altrimenti, la limitazione.

La richiesta di modifica o ritiro della notifica dovrà essere effettuata previo consenso del membro notificante. Potrebbe sorgere il dubbio su cosa possa accadere nell'eventualità in cui quest'ultimo non presti il proprio assenso. Si presume che, in tale ipotesi, il diniego debba essere supportato da adeguata motivazione. Se essa non dovesse essere presente o dovesse apparire come infondata, evidentemente l'opposizione del notificante dovrà ritenersi superata. Se, diversamente, la giustificazione addotta dallo stesso fosse connotata da un margine di dubbio, nel senso della fondatezza, ecco che l'intervento della Commissione, supportato da una valutazione scientifica dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, si rivelerà imprescindibile. D'altra parte, proseguendo nella lettura del testo della norma, si evince che la richiesta da parte del membro che sostenga la necessità di un ritiro o di una revoca della modifica dovrà essere presentata al punto di contatto dell'istituzione comunitaria, cui spetta, come più volte si è detto, il compito di gestire il rischio. Anche la suddetta ipotesi, dunque, dovrà essere ricompresa nella sfera d'azione della Commissione.

L'articolo 9 del regolamento (UE) 16/2011 conduce una precisazione decisamente rilevante: una notifica di follow-up non è considerata una modifica. In effetti, tale categoria di informazione, come si è visto, non può considerarsi modificativa di una precedente notifica originale trasmessa nella rete, quanto, piuttosto, integrativa della stessa. Non vi sarà, dunque, una sostituzione di contenuto, ma un completamento, un'aggiunta di dati supplementari. In considerazione di ciò, il membro della rete che inviasse una notifica di follow-up su una comunicazione transitata nel RASFF, non dovrà chiedere il consenso del notificante originale³⁷¹.

III.7 Il futuro: iRASFF – Interactive rapid alert system for food and feed

Quello sinora descritto è il funzionamento del sistema di allarme rapido, così come disciplinato dai regolamenti (CE) 178/2002 e (UE) 16/2011. Un sistema – si

³⁷¹ Si veda, a riguardo, il secondo paragrafo dell'articolo 9 del regolamento (UE) 16/2011.

precisava – caratterizzato dalla dinamicità e dalla capacità di adeguarsi, senza eccessivi formalismi, alle esigenze per cui lo stesso è sorto e all’emergere o affermarsi di tecnologie non “tradizionali”. Questo secondo carattere, in particolare, va inteso nella sua duplice accezione di “causa” e “strumento” del RASFF. Concentrando l’attenzione sull’oggetto del sistema di allarme rapido (ossia le notifiche), si potrà prendere atto della circostanza per cui lo sviluppo di nuove tecnologie alimentari conduce alla necessità di una crescente vigilanza sulla sicurezza dei prodotti. Dall’altro lato, l’avanzamento e l’estensione di nuove tecniche si proietta, come anticipato, sugli strumenti attraverso cui il sistema lavora.

Chiara estrinsecazione di questo progresso, è l’evoluzione del sistema da RASFF a iRASFF (ove “i” sta per “interactive”³⁷²). Con quest’ultima espressione, si identifica la recente piattaforma progettata e realizzata per innovare e migliorare l’efficienza della rete di scambio di informazioni. Uno strumento, così com’è stato definito, “rivoluzionario”, atto a “modernizzare” il tradizionale schema di trasmissione dei dati, prima basato sull’inoltro di messaggi di posta elettronica. Se, con la metà del 2011, il progetto pilota coinvolgeva solo sei Paesi della rete, l’estensione del nuovo apparato a tutti i Membri del sistema è previsto per il 2013³⁷³. Nel frattempo, entrambi i sistemi rimangono attivi: il punto di contatto della Commissione curerà il controllo delle notifiche provenienti dagli aderenti all’iRASFF e l’inserimento dei dati nel sistema “tradizionale”.

La concreta procedura di funzionamento della nuova piattaforma appare di più facile comprensione se si ricorda come il sistema abbia sinora operato. Le notifiche inviate dai Paesi membri, attraverso moduli a campi predefiniti, giungono al punto di contatto della Commissione, il quale, verificata la correttezza di compilazione dei modelli, codifica i dati rilevanti, caricandoli nel già menzionato database e corredando il fascicolo di una pagina di copertina. Simile procedura viene applicata ad ogni notifica, indipendentemente dalla sua qualificazione quale originale o di follow-up. L’innovazione di iRASFF risiede nella circostanza che lo Stato membro notificante sarà direttamente tenuto all’inserimento dei dati nel sistema, senza il previo inoltro tramite posta elettronica. Il controllo sarà effettuato a molteplici livelli: primariamente, il punto di contatto nazionale potrà ritenere necessario integrare la notifica con ulteriori informazioni (eventualmente sospendendo la trasmissione), così come avrà il potere di respingerla nel caso di infondatezza. Solo le notifiche inviate al punto di contatto della Commissione saranno disponibili, come “notifiche RASFF”, a tutti i membri della rete, previo controllo del punto di contatto centrale. Le successive notifiche di follow-up potranno poi essere inoltrate da qualunque Paese appartenente al sistema.

Proprio questa tipologia di notifiche è sorretta dalla maggiore portata innovativa: ciascun Membro notificante potrà, infatti, intervenire direttamente sui dati concernenti l’informazione, aggiungendo ogni nuovo dettaglio, nella sua disponibilità. Non solo. Lo Stato membro notificante il follow-up, potrà altresì modificare la notifica originale

³⁷² Si veda il report RASFF per l’anno 2009, p. 45, consultabile all’indirizzo http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/docs/report2009_en.pdf, [05 marzo 2013].

³⁷³ Si veda il report RASFF per l’anno 2011, p. 35, consultabile all’indirizzo http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/docs/rasff_annual_report_2011_en.pdf, [05 marzo 2013]. In esso, è evidenziato come la differenza strutturale interna ad alcuni Membri e l’elevato numero di notifiche proveniente da alcuni di essi rendano necessari alcuni adattamenti dell’iRASFF.

qualora le informazioni in suo possesso la contraddicessero. Anche sulle notifiche di follow-up sarà, ovviamente, effettuato un controllo, prima che le stesse possano risultare disponibili a tutta la rete. Per consentire ad ogni partecipante alla rete di verificare, in ogni momento, la correttezza e l'opportunità delle variazioni apportate dagli altri Membri, sarà visibile la cronistoria degli interventi effettuati nel tempo sull'originaria notifica.

Pregio di tale innovativa procedura è indubbiamente la speditezza e completezza delle informazioni trasmesse nella rete, ferma restando la garanzia che il controllo – pur se formale - effettuato dalle competenti autorità nazionali e dal punto di contatto della Commissione possono offrire.

III.8 Il rischio e il prodotto

Dopo aver condotto alcune considerazioni su cosa sia il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi e aver visto quali siano i soggetti che in esso operano, si è tratta qualche osservazione sulle diverse tipologie di notifiche, ossia sulle informazioni qualificate transitanti attraverso la rete.

Rimane tuttavia da vedere un aspetto essenziale che accomuna tutte le suddette comunicazioni e che costituisce il presupposto dell'attivazione di ogni procedura all'interno del RASFF: il rischio.

È lo stesso regolamento (CE) 178/2002 a fornirci una definizione di rischio, all'articolo 3, punto 9, ove questo è identificato come “*funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo*”. Ciò precisato, alla definizione n. 14, è offerta anche l'indicazione di cosa debba intendersi con “*pericolo o elemento di pericolo*”: “*agente biologico, chimico o fisico, contenuto in un alimento o in un mangime, o condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute*”.

A questo punto, per comprendere la portata della definizione di rischio, dovremo scinderne i molteplici aspetti. Il presupposto è la presenza di un pericolo. Esso dovrà essere immanente rispetto all'alimento o al mangime, non aggiungersi quale causa esterna³⁷⁴. La prima considerazione che da ciò deriva è che sarà escluso, ad esempio, dalla semantica, l'uso improprio che il consumatore dovesse fare dell'alimento o del mangime medesimo. La circostanza è logica: se così non fosse, la situazione di pericolo, dunque il presupposto, si verificherebbe costantemente. Ogni prodotto, di per sé, potrebbe essere considerato come pericoloso per la salute umana (limitiamo la definizione, al momento, a tale relazione), se utilizzato in modo difforme alla sua naturale destinazione. Di più: un alimento destinato alla nutrizione umana potrebbe rivelarsi comunque nocivo se assunto in modalità eccessive o inadeguate, rispetto al

³⁷⁴ È significativa, a riguardo, l'osservazione condotta da J. ESTEVE PARDO, *Privileged domain of risk treatment: risk and health*, in REDP, 2003, pp. 109-129, in particolare p. 110, per cui “*Danger has its origin in nature, in its forces as well in its limitations. On the other side, risk has its sources in technology*”.

consumatore medesimo³⁷⁵, pur essendo per sua stessa natura finalizzato all'alimentazione.

Ciò considerato, non sarà comunque sufficiente la presenza di qualunque agente chimico o fisico, né sarà capace di ritenersi pericolosa una generica condizione in cui si trovi l'alimento o il mangime per esser ritenuta fonte di rischio: dovrà necessariamente manifestarsi la correlazione ad un effetto nocivo per la salute umana. Ecco, dunque, l'indispensabile esigenza di fissazione di standard di sicurezza entro cui valutare la capacità "offensiva" di determinati componenti.

Non è tutto: il rischio, infatti, si rivela come funzione di due elementi³⁷⁶. Da un lato, vi sarà la probabilità che un evento nocivo per la salute si verifichi, dall'altro, dovrà aversi riguardo alla gravità dello stesso. Così, si potrà avere un pericolo estremamente grave ma decisamente improbabile, come l'eventualità che un nocumento tutto sommato non serio, ma decisamente frequente sia conseguenza del consumo di un determinato prodotto. In questo senso, dunque, potremmo affermare che non ogni rischio si tradurrà in un'attivazione del sistema di allarme rapido, essendo "ammesso", "tollerato" un certo livello massimo della ricordata funzione, a seconda della serietà del pericolo e della sua probabilità di verificazione. Ciò è tanto più vero se consideriamo che l'obiettivo rischio-zero non è verosimilmente raggiungibile³⁷⁷. A questo punto, dunque, il problema che si porrà sarà comprendere quale sia la graduazione consentita (tollerabile), tenendo conto del fatto che l'obiettivo perseguito anche dal regolamento (CE) 178/2002 è il raggiungimento di un elevato livello di tutela della salute umana.

Quando, dunque, un alimento potrà dirsi non sicuro, in questo senso? L'articolo 14 del regolamento (CE) 178/2002 afferma che gli alimenti devono considerarsi a rischio in due ipotesi³⁷⁸: quando sono dannosi per la salute e quando sono inadatti al

³⁷⁵ Eclatante la controversia *Kieske M. c. Haribo GMBH & Co.*, giudicata innanzi al Tribunale di Bonn, nel 2004, ove l'attrice, persona sofferente di problemi di salute ed obesità, aveva citato in giudizio la nota casa produttrice di dolci, per il danno cagionato dal consumo di liquirizia: ella lamentava, in particolare, l'assenza di adeguata indicazione, sull'etichetta del prodotto, dei nocumenti che avrebbe potuto arrecarle un uso eccessivo dell'alimento. Nel caso di specie, avendo consumato circa quattro ettogrammi di liquirizia al giorno, per quattro mesi, la "reclamante", sottoposta a ricovero, aveva tentato, invano, di far valere la responsabilità del produttore. In realtà, come evidenziato dal Giudice, il prodotto, in sé, poteva costituire causa di pericolo per la salute solo se consumato in dosi eccessive, circostanza, d'altra parte, valida per ogni tipologia di alimento potenzialmente considerabile.

³⁷⁶ R.L. BUCHANAN – B. APPEL, *Combining analysis tools and mathematical modeling to enhance and harmonize food safety and food defense regulatory requirements*, in *Int. J. Food Microbiol.*, 2010, pp. 548-556. Gli autori evidenziano che, pur essendo il pericolo, connesso all'utilizzo di un alimento o di un mangime, un presupposto per la sicurezza alimentare, in realtà tutta la disciplina ruota intorno al concetto di rischio. Mentre, però, l'estensione di un pericolo è individuabile, in quanto si tratta di una caratteristica "fisica" (agente chimico, fisico o condizione del prodotto), il rischio è una realtà notoriamente "elastica" e dotata, sovente, di incertezza. La conseguenza, come si vedrà in seguito, è, da un lato, l'imprescindibile rilevanza del ruolo assunto dagli organismi di valutazione scientifica, dall'altro, la necessità di ricorso al principio di precauzione, per la salvaguardia della salute umana. Tutto ciò con una precisazione già condotta: anche la scienza e tecnica cui la Commissione si rivolge per poter fondare le proprie scelte di gestione del rischio non avranno un valore assoluto di "certezza", ma saranno pur sempre legate alla particolare conoscenza del dato momento storico.

³⁷⁷ J. ESTEVE PARDO, *op. cit.*, p. 122.

³⁷⁸ Come si vedrà, il regolamento non fornisce una definizione di alimento sicuro, in quanto, come più volte ribadito, mentre è possibile definire quanto un prodotto possa ritenersi nocivo, non è altrettanto agevole offrire gli elementi per determinare con absolutezza la sicurezza dello stesso: un simile obiettivo si rivela, anzi, impossibile, per la ricordata ragione che il raggiungimento di un livello di rischio "zero" appare utopico. Si veda, in proposito, J. ALEXANDER, *op. cit.*, p. 32.

consumo umano³⁷⁹. L'atto comunitario offre altresì i criteri per determinare quando, conformemente alle disposizioni in esso contenute, un alimento possa appunto ritenersi comportante un rischio per la salute³⁸⁰. In primo luogo, la considerazione andrà effettuata con riferimento a condizioni d'uso normali dell'alimento da parte del consumatore, in ciascuna fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione³⁸¹. Tale previsione è speculare a quanto sopra argomentato in relazione alla intrinseca pericolosità di ogni alimento, qualora dello stesso sia fatto un uso smodato. Si noti, a tal riguardo, come, conformemente al principio secondo cui la sicurezza debba essere garantita su tutta la catena alimentare, l'atto comunitario disponga espressamente la validità del criterio visto, dalla produzione alla distribuzione, passando attraverso la fase della trasformazione del prodotto.

Il secondo parametro stabilito dal regolamento (CE) 178/2002, da valutarsi per comprendere quando un alimento possa essere definito a rischio, è il contenuto delle informazioni rese al consumatore: in esse dovranno essere inseriti i dati contenuti nell'etichetta, nonché altre informazioni facilmente accessibili al consumatore, sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o da una categoria di alimenti.

Al contempo, rafforzando la distinzione tra rischio e pericolo, il regolamento procede all'elencazione dei criteri secondo cui valutare la nocività dei prodotti. In tal senso, dovranno essere considerati *“non soltanto i probabili effetti immediati e/o a breve termine, e/o a lungo termine dell'alimento sulla salute di una persona che lo consuma, ma anche su quello dei discendenti”*. Saranno poi da tener presenti gli eventuali *“effetti tossici cumulativi”* ed, infine, *“la particolare sensibilità, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori, nel caso in cui il prodotto sia destinato ad essa”*. Si pensi, a tale ultima ipotesi, a tutti i livelli espressamente stabiliti nel caso in cui un determinato alimento sia destinato al consumo dei bambini³⁸² o di soggetti affetti da diabete o celiachia.

³⁷⁹ Sul concetto di sicurezza alimentare e su alcune considerazioni in relazione all'articolo 14 del regolamento (CE) 178/2002, si veda B.M.J. VAN DER MEULEN – A.A. FRERIKS, *The emergence of a multi-layered controls system in the European Food sector*, *Utrecht Law Rev.*, 2006, pp.156-176.

³⁸⁰ È interessante rilevare la lieve discrasia di significati nell'utilizzo dell'espressione “food safety”, all'interno del regolamento (CE) 178/2002 e del Codex alimentarius. Si rinvia a R. RIEDL – C. RIEDL, *Shortcomings of the new European food hygiene legislation from the viewpoint of a competent authority*, in *EFFL*, 2008, pp. 64-83. Gli autori partendo dall'articolo 14 del regolamento (CE) 178/2002 e conducendo un raffronto con il Testo base del Codex sulla “food hygiene”, identificano una corrispondenza tra quest'ultimo concetto e l'idea di “food safety” contenuta nel regolamento. In particolare, la definizione di food hygiene offerta dal Codex racchiude *“all conditions and measures necessary to ensure safety and suitability of food at all stages of the food chain”*. Diversamente, “food safety” è intesa, nel testo base, quale *“assurance that a food will not cause harm to the consumer when it is prepared and/or eaten according to its intended use”*. La prospettiva attraverso cui l'atto comunitario guarda l'alimento sicuro è, dunque, più ampia, includendo essa quell'aspetto che, nel Codex, è invece identificato come “food suitability” (intesa come *“assurance that food is acceptable for human consumption according to its intended use”*). I rinvii devono essere condotti, alla data odierna, alla quarta edizione dei Basic texts on food hygiene, Roma, 2009, pp. 5-6.

³⁸¹ Cfr. regolamento (CE) 178/2002, articolo 14, paragrafo 3, lettera a).

³⁸² È interessante notare, a riguardo, quanto evidenziato dalla Commissione a fondamento della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini e agli alimenti destinati a fini medici speciali, COM(2011)353 def. del 20 giugno 2011. Se l'Istituzione europea sottolinea, da un lato, la particolarità di tali alimenti e delle fasi di produzione, essa,

Per quanto concerne, invece, il carattere di inadeguatezza all'utilizzo umano, il quinto paragrafo dell'articolo 14, del regolamento (CE) 178/2002, precisa la necessità di considerare se l'alimento sia inaccettabile, secondo l'uso previsto, in seguito a contaminazione dovuta a materiale estraneo o ad altri motivi, o in seguito a putrefazione, deterioramento o decomposizione. Si segnala, per completezza, quanto riportato al paragrafo 6 dell'articolo: la norma estende la presunzione di non conformità del prodotto a tutte le unità della medesima partita, lotto o consegna, salva l'ipotesi in cui l'estensione stessa non risulti priva di fondamento. In opposizione a ciò, è interessante notare la presunzione di sicurezza di alimenti conformi a specifiche disposizioni comunitarie, in relazione a tali medesime disposizioni, prevista dal paragrafo 7 del medesimo articolo. Questo non esclude, tuttavia, la possibilità di superamento di tale presunzione, allorché vi sia il sospetto che il prodotto medesimo presenti un rischio per la salute. In tal caso, è consentita l'adozione delle relative misure per imporre la restrizione del commercio o il loro ritiro.

L'elenco offerto dall'articolo in commento appare indubbiamente connotato da estrema ampiezza e da notevole genericità³⁸³: in esso, come facilmente comprensibile, potranno dunque essere ricompresi tanto i più semplici vizi della merce (si pensi ai risultati di un avanzato stato di maturazione della frutta), quanto più gravi problemi di contaminazione (un esempio potrebbero essere i residui di pesticidi sui prodotti di origine vegetale).

Si ricorda, tuttavia, che il sistema di allarme rapido così come istituito con il regolamento (CE) 178/2002, si applica tanto alla circolazione degli alimenti destinati alla alimentazione umana, quanto a quelli per la nutrizione animale. In tal proposito, dunque, andranno stabiliti criteri necessari a comprendere quando un mangime possa essere ritenuto a rischio. L'articolo 15 del regolamento (CE) 178/2002 offre tale tipo di indicazione, premettendo che i mangimi considerati a rischio non potranno essere immessi sul mercato né essere somministrati ad un animale destinato alla produzione alimentare: previsione che non esclude, però, la possibilità di utilizzare quel determinato composto per la nutrizione di animali non direttamente destinati ad entrare nella catena alimentare (ma che potrebbero diventarne, indirettamente, parte). A prescindere da tali considerazioni, un mangime sarà considerato a rischio nel caso esso abbia un effetto nocivo sulla salute umana o animale. È significativa la formulazione della norma, in relazione alle argomentazioni di chi aveva suggerito una lettura del regolamento (CE) 178/2002, quale passo in avanti della legislazione comunitaria, verso una maggior tutela degli animali, anche dal punto di vista alimentare. In realtà, come ricavabile dalla

dall'altro, enfatizza il particolare impegno richiesto, per garantire la sicurezza del prodotto, sia agli operatori del settore che alle autorità di vigilanza.

³⁸³ Per un commento sul quarto paragrafo dell'articolo 14 e, in particolare, sulle critiche mosse alla sua genericità e sulle conseguenti obiezioni contrarie, si veda D. PISANELLO, *Obblighi di sicurezza alimentare nel mercato unico europeo tra gestione del rischio e responsabilità d'impresa*, in *Dir. Com. Scambi Internaz.*, 2008, pp. 695-734. L'autore ricorda, infatti, come i criteri stabiliti dalla norma citata per l'identificazione di un rischio legato all'uso di alimenti fossero stati tacciati di cagionare incertezza interpretativa, in quanto, nella loro eccessiva ambiguità, avrebbero costretto gli operatori professionali a valutazioni sconfinanti dalla prevenzione alla precauzione. Contro tale interpretazione, sostenuta, tra gli altri, da F. BRUNO, *Commento all'articolo 14*, in *Commentario IDAIC al regolamento (CE) 178/2002*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, pp. 237-246, in particolare p. 245, dove si aggiunge che le norme in questione appaiono avere come destinatarie prime le autorità incaricate dei controlli e del monitoraggio della sicurezza alimentare, anziché direttamente gli operatori professionali, ad esse offrendo una cornice di riferimento entro cui condurre le proprie attività.

testuale organizzazione dell'articolo e come inferibile dalle problematiche alimentari che hanno condotto all'adozione dell'atto in esame, una ipotetica tutela degli animali, dal punto di vista nutrizionale, va letta in relazione alla necessità, palesata anche dai "considerando" del regolamento, di proteggere, anche in via indiretta, la salute umana. Il secondo criterio indicato dall'articolo 15 avvalorata tale affermazione. Esso infatti stabilisce che debba considerarsi a rischio quel mangime che renda a rischio, per il consumo umano, l'alimento ottenuto dall'animale destinato alla produzione alimentare.

Conformemente a quanto disposto dall'articolo 14, anche i requisiti di sicurezza dei mangimi prevedono una presunzione di conformità per quei prodotti ottenuti secondo specifiche disposizioni comunitarie, salvo, comunque, l'eventuale superamento della medesima presunzione, in caso di sospetto di rischio. Egualmente, ferma l'ipotesi di palese infondatezza a seguito di approfondite valutazioni, vi sarà una presunzione di difformità per tutte le unità appartenenti alla stessa partita, lotto o gruppo di consegna del prodotto "a rischio".

III.8.1 Il rischio grave, diretto, indiretto

Si è visto cosa il regolamento (CE) 178/2002 identifichi con l'espressione rischio per la salute, in relazione ad alimenti e mangimi. Si è anche segnalata l'estesa scala entro cui la gravità del rischio può variare. A questo punto, è necessario comprendere come ciò si rapporti al funzionamento del sistema di allarme, oggetto del presente lavoro.

In primo luogo, a differenza di quanto accadeva con la direttiva 92/59/CEE, il RASFF entra in funzione indipendentemente dalla gravità del rischio identificato. Ciò non implica, tuttavia, che la graduazione cui si è fatto cenno risulti indifferente all'interno della rete. Come si è notato all'interno della distinzione tra ordini di notifiche, vi è una "generale" anche se non piena rispondenza della suddivisione tra notifiche di allerta e notifiche di informazione alla serietà del rischio, anzi, per meglio dire, alla rapidità con cui le azioni devono essere intraprese nel sistema di allarme.

È pur vero che vi è una notevole differenza tra l'idea di repentinità di azione e quella di gravità di un rischio, come è vero anche che non vi è totale sovrapposizione tra i due concetti. Si potrebbe infatti identificare l'ipotesi di un grave rischio che non richieda, però, un'azione immediata da parte dei membri della rete, come, parimenti, altro di più lieve entità, che manifesti però l'esigenza di un rapido intervento per non sviluppare conseguenze altrimenti difficilmente arginabili.

Solitamente, però, i casi in cui le allerte sono inviate, attengono all'individuazione di rischi di notevole entità per la salute umana, tanto che potremmo giungere a sovrapporre (con le dovute cautele) i casi in cui il rischio si manifesti come grave e quelli in cui l'azione richieda la massima priorità.

Ad ogni modo, l'articolo 50 del regolamento (CE) 178/2002 prevede, in primo luogo, l'evenienza in cui un rischio (senza ulteriore specificazione) si presenti per la salute umana. Il primo paragrafo del regolamento compie però un passo ulteriore: esso specifica, infatti, che tale rischio potrà essere diretto o indiretto. In questo senso, dunque, il più ampio margine di protezione sanitaria appare adottato. L'esigenza codificata è, ancora una volta, legata alle vicende verificatesi negli anni Novanta.

Il paragrafo 2 dell'articolo 50, invece, specifica cosa accada in caso di rischio grave per la salute umana, dovuto ad alimenti o mangimi: all'interno della rete la trasmissione delle informazioni avverrà con immediatezza, da parte dello Stato notificante, alla Commissione, la quale, come abbiamo visto, curerà l'inoltro agli altri membri.

La distinzione non si rivela, in realtà, così pacifica. Il quarto considerando del regolamento (UE) 16/2011, infatti, conduce alcune precisazioni sulla definizione di rischio adottata dalle proprie norme, in relazione all'integrazione effettuata dall'articolo 29 del regolamento (CE) 183/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 gennaio 2005, a quanto già previsto dalla definizione del regolamento (CE) 178/2002. Secondo quanto disposto dalle norme di applicazione del RASFF, dunque, rischio sarà un rischio diretto o indiretto per la salute umana, dovuto agli alimenti, ai materiali a contatto con gli alimenti o ai mangimi, a norma del regolamento (CE) 178/2002 o un grave rischio per la salute umana, la salute animale o l'ambiente, dovuto ai mangimi, a norma del regolamento (CE) 183/2005.

Seguendo la definizione, dunque, dovrebbe giungersi alle seguenti affermazioni: 1. qualunque rischio, grave e meno grave³⁸⁴, diretto o indiretto per la salute umana, dovuto ad alimenti, mangimi o materiali destinati al contatto con gli alimenti sarà da trasmettere nella rete RASFF; 2. qualora il rischio sia grave ed interessi (o possa interessare), oltre alla salute umana, quella degli animali o l'ambiente, dovrà essere inoltrato nella rete RASFF. Per converso, 3. qualora un rischio legato all'uso di mangimi non si presenti come grave, non sarà notificato attraverso la rete, sebbene esso possa interessare la salute degli animali o dell'ambiente. In questa ultima considerazione, dovrà poi notarsi che, per animali, si intenderanno tutte le specie non umane e non destinate all'alimentazione umana, né direttamente, né indirettamente. In tale ipotesi, altrimenti, si ricadrebbe nella generale previsione dell'articolo 50.

Quanto appena evidenziato appare un'ulteriore conferma del fatto che, purtroppo, la rilevanza che la legislazione generale in materia alimentare offre alla tutela degli animali e dell'ambiente è solo marginale e confinata alle ipotesi di grave rischio (da leggersi sempre e comunque all'esigenza prima, perseguita dal regolamento (CE) 178/2002, di massimo livello possibile di tutela della salute umana).

Rimane ora da comprendere quando un rischio possa definirsi grave, allertando così i partecipanti del RASFF, nelle modalità sopra descritte, in sede di distinzione tra ordini di notifiche. Anche i criteri di individuazione della gravità del rischio dovranno fornire, ovviamente, linee guida univoche all'interno dello spazio di funzionamento del sistema. Ancora una volta, documenti di particolare interesse, ai fini della comprensione delle modalità in cui il RASFF vive, sono reperibili nei siti ufficiali dei nodi della rete³⁸⁵.

³⁸⁴ Il quinto considerando del regolamento (UE) 16/2011 evidenzia la necessità di istituire procedure che consentano il funzionamento del RASFF tanto in ipotesi di gravità del rischio, quanto nelle eventualità in cui tale rischio, pur essendo meno serio, necessiti tuttavia di una comunicazione efficiente.

³⁸⁵ Si rinvia, ad esempio, alla pagina della Regione Veneto, <http://www.regione.veneto.it/Servizi+alla+Persona/Sanita/Sicurezza+alimentare/Sistema+di+Allerta.htm>.

Dalla scheda "criteri per la notifica del rischio" ivi consultabile, l'elencazione dei casi di grave rischio appare essere la seguente: "a) alimenti contenenti sostanze proibite, conformemente a quanto previsto dalle disposizioni comunitarie o, in loro assenza, dalle norme nazionali; b) alimenti contenenti residui di pesticidi o metaboliti derivanti dalla loro degradazione in misura tale che la predicted short term intake (PSTI) supera quella acuta di riferimento; c) alimenti contenenti residui di pesticidi o loro

In tali ipotesi, essendo chiaramente disciplinate le tipologie di rischio grave, non si rivelerà necessario una valutazione del rischio sulla serietà, quanto piuttosto, un campionamento per verificarne l'effettiva presenza. Diversamente, nei casi "dubbi" sarà richiesto un accertamento scientifico anche sulla gravità degli stessi, in relazione alla salute umana. Ancora una volta, le schede di orientamento, pubblicate nelle pagine ufficiali istituzionali, saranno indispensabile ausilio³⁸⁶.

III.9 Il principio di precauzione

Come si è visto, a fondamento di un'allerta o di una comunicazione inviata a mezzo del sistema di allarme rapido, vi è la potenziale nocività di un alimento per la salute umana: possibilità, tuttavia, non equivale a certezza. In questo scenario, in cui

metaboliti o prodotti della loro degradazione per i quali non è stata fissata alcuna dose acuta di riferimento, ma esiste una dose giornaliera accettabile (ADI) e la dose predicted short term intake supera chiaramente la ADI; d) alimenti contenenti sostanze teratogene, genotossiche o cancerogene i cui livelli trovati eccedono i limiti fissati dalla legislazione comunitaria o in sua assenza, dalla normativa nazionale; e) alimenti contenenti sostanze teratogene, genotossiche o cancerogene per le quali non vi sono limiti stabiliti, ma la predicted short term intake (PSTI) supera la dose giornaliera tollerabile (TDI); f) alimenti, contenenti funghi o tossine fungine, batteri o tossine batteriche, tossine algali, parassiti e loro metaboliti, virus o prioni, che, sulla base dei riscontri analitici ottenuti, in presenza di limiti fissati da norme nazionali o comunitarie, fondati sulla valutazione del rischio, sono in grado di indurre con elevata probabilità la comparsa di malattia nell'uomo; g) alimenti che presentano un livello di contaminazione radioattiva da Cs-134 e Cs-137 superiore al limite stabilito dal Regolamento (CE) 737/90, del 22 marzo 1990 relativo alle condizioni di importazione di prodotti agricoli da Paesi terzi, a seguito dell'incidente verificatosi nella centrale nucleare di Cernobyl, così come modificato dal Regolamento (CE) 616/2000; h) organismi geneticamente modificati, così come definiti all'articolo 3 del Regolamento (CE) 1829/2003, del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003 concernente alimenti e mangimi geneticamente modificati, fatta eccezione per gli alimenti di cui all'articolo 47 della citata norma; i) nuovi alimenti e nuovi ingredienti alimentari, così come definiti all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio, per i quali non risulta già stata rilasciata un'autorizzazione all'immissione in commercio ad un operatore del settore o ad un impresa; j) alimenti preconfezionati contenenti allergeni che non figurano tra gli ingredienti riportati in etichetta".

³⁸⁶I criteri di valutazione impongono una valutazione scientifica, nei seguenti casi: "a. alimenti contenenti sostanze diverse da quelle menzionate alle precedenti lettere a), b), c), d), e), che superano il limite massimo fissato dalla legislazione comunitaria, o, in sua assenza, da quella nazionale; b. alimenti contenenti sostanze il cui impiego non è autorizzato o è contrario ai requisiti stabiliti per l'approvazione ufficiale dalla normativa comunitaria o da quella nazionale; c. alimenti che presentano un rischio dovuto ad agenti fisici, quali ad esempio i corpi estranei; d. alimenti di origine animale provenienti da Paesi/stabilimenti non inclusi negli elenchi comunitari dei Paesi/stabilimenti riconosciuti ufficialmente; e. alimenti per i quali i test ufficiali richiesti per la rilevazione di un grave rischio non siano stati ben eseguiti o eseguiti in modo non corretto; f. alimenti dietetici che non contengono quantità autorizzate di alcuni ingredienti; g. materiali destinati a venire a contatto con alimenti, come definiti dall'art. 1 del Reg. CE 1935/2004, che non possono essere impiegati con alimenti o che ne provocano effetti avversi attraverso il contatto; h. alimenti che possono recare danno alla salute umana, se utilizzati secondo le diciture riportate in etichettatura, o le cui modalità di presentazione non consentono al consumatore di disporre delle informazioni necessarie ad evitare specifici effetti nocivi per la salute; i. alimenti non idonei al consumo umano poiché deteriorati o contenenti ingredienti non idonei o per altre motivazioni; j. alimenti pericolosi per uno specifico gruppo di popolazione a causa della loro composizione ; k. qualsiasi altro rischio, compresi i rischi emergenti, che richiede una adeguata valutazione".

L'evoluzione tecnologica ha comportato la comparsa di nuovi "rischi" in relazione alla sicurezza alimentare, il ricorso al principio di precauzione³⁸⁷ si è rivelato scelta sovente seguita dalle Autorità sanitarie nazionali, con conseguente interposizione di ostacoli spesso ingiustificati alla libera circolazione delle merci³⁸⁸. D'altro lato, l'incertezza scientifica non può evitare l'appello al suddetto principio, in particolar modo quando sia vivo il sospetto di un grave nocimento per la salute umana. Il regolamento (CE) 178/2002 non avrebbe perciò potuto esimersi dal disciplinarne le ipotesi di applicazione, stabilite, ovviamente, anche in relazione al sistema di allarme rapido³⁸⁹, per il quale gioca un ruolo cardine. La notifica, infatti, come abbiamo detto, deve essere inviata dai membri della rete ogniqualvolta sia rilevato un rischio, grave o meno, diretto o indiretto, per la salute umana. Anche nell'ipotesi di incertezza, dunque, dovrà intendersi necessaria l'attivazione delle comunicazioni tra i nodi, fermo il ruolo imprescindibile dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare nella valutazione del rischio.

A questo proposito, il regolamento (CE) 178/2002, al suo ventunesimo considerando, specifica che, nei casi in cui permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, ma vi sia un rischio per la vita o la salute (si ricorda che il rischio è la probabilità – non la certezza - che un evento nocivo si verifichi), il principio di precauzione dovrà costituire un "*meccanismo per determinare misure di gestione del rischio o altri interventi volti a garantire il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità*"³⁹⁰.

³⁸⁷ Il principio di precauzione ha visto una distinzione dottrinale rispetto al cd. principio di prevenzione: se con il secondo l'ostacolo vien posto solo in relazione a fatti dannosi e rischi di cui già si conosce l'esistenza e l'entità, il principio di precauzione è connotato da un'incertezza scientifica, nonostante la quale sono comunque adottate misure restrittive. Si veda, a riguardo, L. FRANCARIO, *Il diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2007, pp. 502-528, in particolare p. 525.

³⁸⁸ Si veda, a riguardo, il ventesimo considerando del regolamento (CE) 178/2002.

³⁸⁹ In realtà, il passo compiuto dal regolamento (CE) 178/2002 non va visto limitatamente ad un richiamo del principio di precauzione o a una sua mera disciplina, ma deve essere considerato nella sua più ampia portata di definizione del principio medesimo, L. GRADONI, *Commento all'articolo 7*, in *Commentario al regolamento (CE) 178/2002*, a cura dell'IDAIC, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, p. 204, definizione la cui assenza, nella legislazione alimentare, dava adito all'utilizzo improprio cui si è accennato. Il compito di colmare la lacuna era, frattanto, assunto dal Giudice comunitario, con il riconoscimento, in caso di incertezza scientifica, della possibilità di assunzione di misure temporanee, anche da parte degli Stati Membri, in attesa di un più completo quadro di valutazione tecnica a riguardo. In questo senso, si veda, oltre all'esauritiva analisi compiuta, in relazione all'attività della Corte di Giustizia sul principio di precauzione, da J. CAZALA, *Food safety and the precautionary principle: the legitimate moderation of Community Courts*, in *ELJ*, 2004, pp. 539-554, A. SZAJKOWSKA, *The impact of the definition of the precautionary principle in EU Food Law*, in *CMLR*, 2010, pp. 173-196. Anche il principio in esame trovò la propria applicazione nel caso della BSE, vicenda che rese indispensabile la precisazione normativa del valore dello stesso, da parte delle giurisdizioni comunitarie. Si veda, in proposito, A. ALEMANNI, *Le principe de précaution en droit communautaire*, in *Rev. Dr. Un. Eur.*, 2004, pp. 917-953, il quale ricorda come, pur non essendo mai stato, nell'occasione, espressamente nominato, il principio fu assunto a fondamento delle misure d'urgenza adottate dalle istituzioni comunitarie, "*sin tanto che una presa di posizione definitiva sul rischio di trasmissibilità della BSE all'uomo*" non fosse possibile. Il rinvio va effettuato al testo della decisione 96/239/CE del 27 marzo 1996, relativa a misure d'urgenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina, in *GU L 78*, del 28 marzo 1996, pp. 47-48.

³⁹⁰ È stato rilevato che il principio di precauzione non solo rappresenta uno strumento di orientamento delle scelte in materia di sicurezza alimentare, ma, unitamente all'obbligo di informazione al consumatore e al sistema di allarme rapido, esso costituisce il fondamento dell'intero complesso giuridico volto alla realizzazione di un mercato in cui circolino solo prodotti sicuri. Si veda, a riguardo, N. LUCIFERO, *La*

La genesi del principio in esame è riconducibile alla sfera del diritto ambientale internazionale³⁹¹, ove trova espressa consacrazione (pur con specifiche limitazioni), nella Dichiarazione di Rio³⁹², per poi essere ripreso nel preambolo della Convenzione sulla Biodiversità e nel Protocollo di Cartagena sulla Biosicurezza³⁹³. Se, negli atti richiamati, il principio trova un'enunciazione volta ad impedire che lo stesso si trasformi nella giustificazione di un ritardo nell'adozione di idonee misure per far fronte al rischio ambientale, esso incontra una traduzione limitata nell'Accordo SPS, cui si ispirerà proprio il regolamento (CE) 178/2002³⁹⁴. L'articolo 7, in particolare, ne disciplina l'applicazione. Il primo paragrafo precisa: *“Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio”*. La formulazione definisce immediatamente le nette differenze del principio di precauzione “alimentare” rispetto ai caratteri tratteggiati per lo stesso dagli accordi internazionali in materia ambientale, nella misura in cui il primo, ponendosi, come obiettivo, il reperimento di ulteriori informazioni tecnico-scientifiche, volte alla definizione delle misure precedentemente e provvisoriamente adottate per far fronte all'emergere di un rischio, si rivela risultato di un bilanciamento di interessi: da un lato, l'esigenza di tutela della salute, dall'altro, la necessità di garantire la libera circolazione delle merci³⁹⁵. Come è possibile inferire dalla lettura della norma, in primo

libera circolazione dei prodotti agro-alimentari nell'Unione europea. Norme tecniche, regole del mercato e tutela degli interessi, in *Riv. dir. agr.*, 2008, p. 394.

³⁹¹ Prima di trovare riconoscimento sul piano internazionale, il principio di precauzione era già affermato nel diritto ambientale tedesco, come ricordato da A. ALEMANN, *Le principe de précaution en droit communautaire – Stratégie de gestion des risques ou risque d'atteinte au Macrhé intérieur*, in *Rev. dr. Un. eur.*, 2001, pp. 917-953; E. VOS, *Le principe de précaution et le droit alimentaire de l'Union européenne*, in *Rev. Int. Droit Econ.*, 2002, pp. 219-252; H. TEGNER ANKER – M. ROSSO GROSSMAN, *Authorization of Genetically Modified Organisms: Precaution in US and EC Law*, in *EFFL*, 2009, 1, pp. 3-22.

³⁹² Il Principio 15 della Dichiarazione di Rio prevede: *“Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il metodo precauzionale. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale”*. Per una breve sintesi sulla storia del principio di precauzione, a partire dalle problematiche ambientali, ed alcune considerazioni sulla “a volte eccessiva” correlazione tra lo stesso principio e la legislazione alimentare, si veda J. CAZALA, *op. cit.*

³⁹³ BORGHI P., *Il principio di precauzione tra diritto comunitario e Accordo SPS*, in *DGAA*, 2003, I, p. 535 ss.

³⁹⁴ Va ricordata anche la comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, COM (2000)1 del 02 febbraio 2000, non pubblicata sulla GU, la quale indica i criteri di applicazione del principio medesimo, stabilendo che le misure adottate debbano essere *“proporzionali rispetto al livello prescelto di protezione, non discriminatorie nella loro applicazione, coerenti con misure analoghe già adottate, basate su un esame dei potenziali vantaggi e oneri dell'azione o dell'inazione (compresa, ove ciò sia possibile e adeguato, un'analisi economica costi/benefici), soggette a revisione, alla luce dei nuovi dati scientifici, e in grado di attribuire la responsabilità per la produzione delle prove scientifiche necessarie per una più completa valutazione del rischio”*.

³⁹⁵ Con riferimento al rapporto tra principio di precauzione “delle origini” e la sua trasposizione nell'Accordo SPS, si rinvia a BORGHI P., *op. cit.*, p. 536. Per quanto concerne, invece, la relazione tra

luogo, le ipotesi di applicazione devono essere ristrette a circostanze specifiche: la limitazione è doverosa, nella misura in cui si intenda evitare un'estensione indiscriminata del principio, a scapito della libertà dei mercati. In secondo luogo, è espresso chiaramente il fatto che l'opportunità del ricorso al principio in esame debba essere valutata solo dopo una ponderazione delle informazioni disponibili, con ciò esprimendo, senza ombra di dubbio, la necessità che la miglior scienza e tecnica del periodo storico prestino il proprio ausilio alla suddetta valutazione. In terzo luogo, il presupposto fondante il ricorso alla precauzione è individuabile, come già anticipato, nella permanenza di una situazione di dubbio. Date queste premesse, il regolamento (CE) 178/2002 specifica quali siano le conseguenze di tale "insicurezza" scientifica: nell'ipotesi in esame, sarà consentita, in via meramente facoltativa³⁹⁶, l'adozione di misure provvisorie di gestione del rischio. Sarà in primo luogo necessario focalizzare l'attenzione sulla provvisorietà delle misure: la loro sussistenza sarà correlata alla ricerca di ulteriori informazioni che garantiscano una valutazione più completa del rischio. L'obiettivo - precisa il regolamento - sarà sempre la tutela dell'elevato livello di protezione della salute perseguito dalla Comunità. Tale garanzia servirà, d'altro lato, anche da limite di estensione delle misure medesime, come ricavabile dal secondo paragrafo dell'articolo in esame. Esse, nella misura in cui impongono restrizioni al commercio, dovranno essere proporzionate e formulate in modo tale da tener conto "della realizzabilità tecnica ed economica e di altri fattori" eventualmente pertinenti. L'articolo prevede una revisione degli accorgimenti adottati sulla base del principio di precauzione: il termine è assegnato con una certa elasticità, secondo il criterio della ragionevolezza e comunque in considerazione della tipologia di rischio rilevato e delle informazioni scientifiche necessarie a sciogliere l'incertezza la cui esistenza era posta a base delle misure medesime.

Come si evince dalla norma, il principio richiamato diviene uno strumento dell'analisi del rischio, salva la necessità di comprendere se esso appartenga alla fase di valutazione o a quella politica di gestione del rischio medesimo. Nell'un caso, infatti, si ritiene che la conseguenza prima sia l'imperativa necessità che gli esperti chiamati a rendere il proprio parere approfondiscano la ricerca, al fine di ottenere maggiori conoscenze che giungano all'eliminazione dell'incertezza. Nell'altro caso, il margine di discrezionalità - è stato rilevato³⁹⁷ - è nettamente più ampio, lasciando all'Istituzione comunitaria la possibilità di determinare se il quadro scientifico possa ritenersi completo o meno. L'articolo 6 del regolamento (CE) 178/2002 sembra suggerire, pur se indirettamente, l'ipotesi che il principio debba essere inteso quale applicabile al "risk management": il terzo paragrafo dispone che la gestione del rischio tenga conto dei risultati della valutazione (con particolar riferimento ai pareri dell'EFSA), nonché di altri aspetti pertinenti e del principio di precauzione, ove sussistano le condizioni indicate all'articolo 7, di cui già si è trattato. Diversamente, nulla è detto dalla GFL, in relazione alla fase di valutazione del rischio e alla possibilità che il principio in esame possa essere in essa considerato.

D'altra parte, la circostanza non ha nulla di sorprendente: che la scienza fondi i propri pareri sulla base delle conoscenze del determinato periodo storico in cui viene

l'articolo 7 del regolamento (CE) 178/2002 e l'Accordo SPS, si veda COSTATO L., *Il regolamento (CE) 178/2002 e la protezione del consumatore di alimenti*, in *Nuovo dir. agr.*, 2002, p. 61.

³⁹⁶ L. GRADONI, *op. cit.*, p. 204.

³⁹⁷ A. SZAJKOWSKA, *op. cit.*, p. 181.

interrogata è dato pacifico che poco ha a che vedere con il principio di precauzione, il quale nasce espressamente per fini gestionali (e politici). L'adozione di misure, unica fase in cui ha senso parlare, eventualmente, di un fondamento su base precauzionale, è attività prettamente legata alla gestione del rischio. La decisione ultima, in altri termini, spetta comunque alla Commissione, nonostante quanto si dirà, di seguito, in relazione al rapporto degli Stati membri del RASFF con il summenzionato principio.

Questo – è stato rilevato – va tuttavia oltre: esso sarà non solo parametro di riferimento cui i soggetti pubblici devono attenersi nell'espletamento delle proprie funzioni correlate alla sicurezza alimentare, ma, ulteriormente, costituirà una “*regola di impresa*” e dunque “*di organizzazione*”³⁹⁸ anche, e soprattutto, per gli operatori professionali. Questi ultimi, infatti, saranno tenuti a garantire, predisponendo gli idonei accorgimenti, che le proprie strutture e procedure, e di conseguenza, i prodotti realizzati, siano conformi ai requisiti di sicurezza richiesti dalla legislazione alimentare. L'intera organizzazione imprenditoriale, dunque, sarà intesa quale ispirata e regolata dal menzionato principio.

III.10 Il principio di precauzione e il sistema di allarme rapido: inevitabilità delle scelte, inevitabilità degli errori

Abbiamo detto quali sono le ipotesi in cui le notifiche sono trasmesse all'interno della rete RASFF e quali siano premesse e conseguenze di tali comunicazioni. Con particolare riferimento alle notifiche di allarme, nelle quali, si ricorda, il rischio è tale da richiedere un'azione immediata in un altro Stato membro, rispetto al notificante, il principio di precauzione ha assunto - e tuttora assume - un ruolo cruciale³⁹⁹. L'articolo 50 del regolamento (CE) 178/2002, al suo comma 3, specifica quali misure debbano essere comunicate dai membri della rete, all'interno del sistema: sono le autorità nazionali, dunque, ad essere i primi destinatari del principio in esame, perché su di essi spetterà il compito di offrire una prima valutazione della portata del rischio e della sua estensione territoriale⁴⁰⁰ e di adottare misure sulla base dei risultati dei tali ponderazioni. Egualmente, anche la Commissione, nel momento in cui si troverà a decidere sulla base dell'articolo 53 del regolamento citato, avrà come riferimento il principio di precauzione. L'inevitabilità del ricorso allo stesso, d'altra parte, ha determinato, nel corso del tempo, l'insorgere di problematiche di notevole rilievo,

³⁹⁸ F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2008, p. 68.

³⁹⁹ Come ricorda la Commissione, nella propria comunicazione (2000)1 def., nel trattare del fattore che determina il ricorso al principio di precauzione, è necessaria una ponderazione, da parte di Stati membri ed Istituzioni, delle potenziali conseguenze dell'inazione, anche sotto il profilo politico. Rappresenta, come afferma BORGHI P., *Le declinazioni del principio di precauzione*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, pp. 711-722, in particolare p. 722, la delega ad essi di un momento decisionale caratterizzato da elementi di immediatezza e guidato attraverso strumenti non determinabili in via preventiva. Una simile considerazione anticipa la delicatezza politica delle scelte condotte sulla base del principio di precauzione, sui cui effetti, nel sistema RASFF, si dirà di seguito, trattando dell'emergenza sanitaria dell'E. coli della primavera-estate 2011.

⁴⁰⁰ Si rinvia a quanto detto sulla distinzione tra le notifiche di allarme e le notifiche di informazione, in virtù del diverso presupposto (azione rapida in altro Stato membro) che la prima ha rispetto alla seconda.

soprattutto economico. Su simili evenienze, si è trovato a statuire il Tribunale di Primo Grado delle Comunità europee.

Emblematica è, in tal senso, la pronuncia 10 marzo 2004, in causa T-177/02, Malagutti-Vezinhet SA c. Commissione delle Comunità europee⁴⁰¹, di cui si tratterà anche in seguito, in relazione al riparto di responsabilità tra i soggetti della rete. Nel caso di specie, il sistema di allarme rapido interessato dalla trasmissione della notifica era quello anteriore al regolamento (CE) 178/2002 e come tale normato dalla direttiva 92/59/CEE, di cui si è precedentemente trattato. Non è questa una ragione idonea a sminuire la rappresentatività della pronuncia per la tematica che ci occupa, data l'attualità dei principi in essa contenuti.

Questi i fatti. La società Malagutti-Vezinhet (ricorrente), impegnata nella vendita di ortofrutticoli, esportava frutta e verdura dalla Francia, verso il Regno Unito e i Paesi Bassi. Nell'agosto del 2001, in particolare, essa alienava, a una società olandese (Van den Bosch), partite di mele trattate con il pesticida dicofol. Il 06 settembre del medesimo anno, era trasmessa dall'Islanda, all'interno della rete RASFF, una notifica nella quale si comunicava la decisione di ritirare e respingere una partita di mele di origine francese, contenenti un residuo di pesticida dicofol quaranta volte superiore al limite massimo consentito. La frutta, di origine francese, era stata acquistata dall'importatore islandese, da una società olandese (Greevecetrus). Quattro giorni più tardi, la Commissione trasmetteva una notifica originale nella rete, segnalando, previa analisi tecnica, l'avvenuto richiamo e il futuro respingimento alla frontiera del prodotto ed indicando, come esportatore dello stesso, la società Viens SA. Il 14 settembre 2011, la Commissione riceveva una mail dal punto di contatto olandese, il quale, tra i partecipanti alla commercializzazione delle mele in questione, indicava anche la Malagutti-Vezinhet. Tale informazione integrativa era, pertanto, trasmessa dall'Istituzione all'interno della rete, a complemento della notifica originale. In essa, la Commissione specificava che la società olandese Greeve aveva ricevuto la merce dalla Bosch, la quale, a propria volta, l'aveva acquistata dalla ricorrente. Pochi giorni più tardi, due enti britannici trasmettevano ai principali distributori inglesi comunicazioni che, constatando la presenza di pesticida nelle mele commercializzate dalla Malagutti, i prodotti esportati dalla stessa non avrebbero dovuto essere importati o venduti. I costi dei richiami, del trasporto dopo il respingimento alla frontiera dell'annullamento dei successivi carichi erano a carico della ricorrente. Se il 19 settembre le autorità francesi procedevano a campionamenti sulla merce presente nei depositi della ricorrente, quest'ultima il giorno successivo specificava di non aver mai esportato mele verso l'Islanda e, chiesta alla Commissione una smentita formale, il 25 settembre informava la stessa del danno subito, non senza una previa contestazione delle comunicazioni diffuse. Il giorno successivo, la Francia rendeva noti, al punto di contatto dell'Istituzione, i risultati dei campionamenti, da cui non risultava alcun residuo di dicofol. In conseguenza di ciò, la ricorrente formulava una richiesta di risarcimento danni rivolta alla Commissione, a seguito delle comunicazioni che indicavano la merce da essa alienata come contenente pesticidi in misura superiore al tasso consentito. Essendo la richiesta respinta dall'Istituzione, la Malagutti-Vezinhet proponeva ricorso al Tribunale di Primo Grado delle Comunità europee. Tralasciando gli aspetti relativi al riparto delle responsabilità tra i soggetti coinvolti nella vicenda, è fondamentale il rinvio che il

⁴⁰¹ In *Racc.*, 2004, p. II-827.

Giudicante conduce al principio di precauzione e, ancor prima, alla prevenzione dei rischi per la salute dei consumatori⁴⁰². In primo luogo, fondando la propria argomentazione sui compiti spettanti agli Stati membri del sistema di allerta e alla Commissione, il Tribunale di Primo Grado precisa che, in assenza di dovere di controllo della seconda sulla veridicità del contenuto delle notizie ad essa trasmesse nella rete, in relazione alla prevenzione dei rischi, sarebbe stata sufficiente la sussistenza di “*elementi plausibili che indicavano l’esistenza di un nesso tra i prodotti della ricorrente e le mele contestate in Islanda*”. Della consistenza di tali informazioni non poteva essa dubitare, in quanto inviate dallo Stato membro notificante. A questo punto, il Giudice comunitario rinvia al principio di precauzione, affermando: “*Per quanto possano sussistere incertezze al riguardo, occorre rilevare che, secondo il principio di precauzione vigente in materia di protezione della sanità pubblica, l’autorità competente può essere obbligata ad adottare misure appropriate per prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, senza per questo attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi*”. L’argomentazione è sorretta dalla considerazione che il dover attendere i risultati delle indagini scientifiche necessarie prima dell’adozione delle misure farebbe venir meno l’effetto utile del principio di precauzione: simile indicazione deve dunque trovare applicazione anche nel caso del dispositivo delle notifiche RASFF. In ragione di tale considerazione, il Tribunale giunge ad una considerazione che ha lasciato notevoli perplessità tra i giuristi⁴⁰³, ma che è stata incidentalmente ripresa anche successivamente, dal Giudice comunitario. In particolare, precisando la prevalenza del valore della salute umana sul mero interesse correlato alle esigenze economiche, il Decidente ha disatteso le richieste della ricorrente, invitandola ad una remissiva accettazione delle conseguenze negative del sistema di allerta. Simile affermazione, come la recente allerta connessa al batterio dell’E. Coli ha dimostrato, conduce a soluzioni estreme, come l’adozione di misure fortemente incidenti sulla libera circolazione delle merci, in assenza di un accertamento effettivo o, quanto meno, circostanziante della causa che ha dato origine alla necessità di protezione della salute umana⁴⁰⁴.

Le considerazioni condotte dal Tribunale non contrastano con quanto già statuito nella nota sentenza Pfizer⁴⁰⁵, la quale afferma: “*Una misura preventiva non può essere validamente motivata con un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente*”⁴⁰⁶ - e prosegue - “*dal*

⁴⁰² Si vedano, in particolare, i paragrafi 53 e seguenti della sentenza in esame.

⁴⁰³ Si rinvia anche al commento di M. POTO, *Il principio di precauzione quale baluardo della sicurezza alimentare: spunti problematici sul coordinamento tra l’attività della Commissione e gli obblighi delle autorità nazionali*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 2005, 2, p. 365.

⁴⁰⁴ Sotto questo profilo, il principio di precauzione è strettamente connesso anche alla rintracciabilità del prodotto, la quale ne costituisce attuazione, consentendo l’adozione sia di misure restrittive destinate a specifici lotti, sia di provvedimenti di ritiro (o richiamo) del prodotto dal mercato. Si veda, a riguardo, CAMILLETTI F., *Profili giuridici degli istituti della tracciabilità e della rintracciabilità agroalimentare: finalità, limiti di applicazione, modalità di individuazione dei responsabili e rapporti con il principio di precauzione*, in *Impresa*, 2007, pp. 1220-1226.

⁴⁰⁵ Sentenza del Tribunale di Primo Grado del giorno 11 settembre 2002, in causa T-13/99, *Pfizer Animal Health SA contro Consiglio dell’Unione europea*, in *Racc.*, 2002, II-3305. Per alcune osservazioni sulla pronuncia, si vedano L. GONZÁLES VAQUÉ, *El principio de precaución en la jurisprudencia comunitaria: la sentencia “Virginiamicina” (Asunto T-13/99)*, in *Rev. der. com. eur.*, 2002, pp. 925-942 e J. L. DA CRUZ VILAÇA, *The Precautionary Principle in EC law*, in *EPL*, 2004, 2, pp. 369-406.

⁴⁰⁶ V. punto 143 della sentenza citata.

principio di precauzione, come interpretato dal giudice comunitario, deriva, al contrario, che una misura preventiva può essere adottata esclusivamente qualora il rischio, senza che la sua esistenza e la sua portata siano state dimostrate “pienamente” da dati scientifici concludenti, appaia nondimeno sufficientemente documentato sulla base dei dati scientifici disponibili al momento dell’adozione di tale misura”. Conformemente all’orientamento ivi seguito, pur rilevando le affermazioni della ricorrente secondo cui il tasso di pesticida individuato nelle mele non avrebbe rappresentato necessariamente un rischio grave ed immediato per la salute umana (così facendo cadere i presupposti di avvio dell’allerta), la pronuncia in esame precisa, da un lato, che non è compito della Commissione contestare i risultati delle analisi e le considerazioni poste a base della valutazione effettuata dalle Autorità nazionali sulla presenza del rischio, dall’altro che la stessa ricorrente non ha provato la non nocività dell’assunzione di mele con un tasso di pesticida superiore di quaranta volte il limite massimo consentito⁴⁰⁷.

I principi ricordati dal Giudice europeo non sembrano però ritrovarsi nella gestione della recente allerta, legata ad alimenti contaminati dal batterio E. Coli, sebbene al principio di precauzione faccia espresso riferimento il sesto considerando della decisione di esecuzione della Commissione del 06 luglio 2011, n. 402⁴⁰⁸. La vicenda è nota: a fine maggio 2011, il moltiplicarsi, in Germania, di patologie cagionate da un peculiare sierotipo di E. Coli determinano la comunicazione dell’allerta sulla rete RASFF, nel momento in cui è manifesto che il rischio sanitario non è limitato all’interno dell’area tedesca. Le analisi condotte prima dalle autorità nazionali, poi da un gruppo di esperti coordinati dall’EFSA individuano, in una partita di semi di fieno greco provenienti dall’Egitto, la probabile responsabile dell’epidemia. Nessuna certezza è però ottenuta sul momento in cui la contaminazione del prodotto sarebbe avvenuta. La merce, infatti, lasciato il porto di Damietta, il 24 novembre del 2009, giunse ad Antwerp, cittadina da cui il carico ripartì via chiatta sino a raggiungere Rotterdam. Tra il 14 e il 15 dicembre 2009, lo stock di semi di fieno greco fu consegnato all’importatore tedesco che ne curò la distribuzione tra Germania e Gran Bretagna: da un operatore di quest’ultimo Paese, poi, i semi furono posti in commercio in piccole confezioni, sul mercato europeo (ad essi infatti è riconducibile il focolaio francese). I fatti hanno dunque condotto l’Autorità europea per la sicurezza alimentare a fissare il momento della contaminazione in un imprecisato momento tra la spedizione della merce e l’arrivo all’importatore tedesco. Nulla però ha lasciato trasparire una possibilità maggiore che l’inquinamento si sia avuto in Egitto, piuttosto che in Europa. Ciononostante, le misure adottate dalla Commissione, con la ricordata decisione, oltre a prevedere il ritiro e la distruzione di tutte le partite di semi di fieno greco importate dall’Egitto dal 2009 al 2011, impone il divieto di immissione in libera pratica di semi e legumi provenienti da questo Paese terzo, sino ad ottobre 2011, periodo poi esteso – pressoché immotivatamente - sino a marzo 2012⁴⁰⁹. Vale la pena di ricordare, tuttavia,

⁴⁰⁷ Si veda il punto 55 della sentenza Malagutti-Vezinhet SA c. Commissione.

⁴⁰⁸ Decisione di esecuzione 2011/402/UE, della Commissione, del 06 luglio 2011, relativa a misure d’emergenza applicabili ai semi di fieno greco e a determinate semi e legumi importati dall’Egitto, in GU L179, del 07 luglio 2011, pp. 10-12.

⁴⁰⁹ Decisione di esecuzione 2011/718/UE della Commissione del 28 ottobre 2011 che modifica la decisione di esecuzione 2011/402/UE relativa a misure d’emergenza applicabili ai semi di fieno greco e a determinati semi e legumi importati dall’Egitto, in GU L 285, del giorno 01 novembre 2011, pp. 53-55.

che l’Autorità europea per la sicurezza alimentare, al momento dell’emanazione del proprio parere, non disponeva di dati sufficienti per individuare l’origine della contaminazione: l’unica certezza, pare di capirsi, era relativa alla pericolosità del ceppo batterico e, forse, al suo rinvenimento nei germogli di soia. Il dubbio non può non sussistere se si considera che all’esito dei campionamenti sui prodotti ritirati dal mercato nessuna positività al batterio è stata ottenuta. È pur vero che deve essere tenuta distinta la fonte del rischio (semi) dal rischio medesimo, ma come può essere effettuata una completa valutazione dello stesso, se neppure se ne conoscono le origini? Può effettivamente ritenersi rispettato quanto statuito nella comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, laddove stabilisce che ogni riferimento a detto principio deve comunque essere preceduto da una fase di valutazione del rischio⁴¹⁰, se, come nel caso di specie, si dubita della qualificazione stessa di “risk assessment” affidata al lavoro dell’Autorità?

III.11 RASFF e Paesi terzi

Si è già anticipata l’interrelazione tra la rete RASFF e i Paesi terzi non appartenenti ad esso, ma coinvolti nel sistema di comunicazione. La cooperazione che così si determina costituisce uno strumento essenziale per comprendere, in caso di rischio legato ad un alimento o a un mangime, l’origine e l’entità dello stesso, nonché la possibilità di diffusione del pericolo e per adottare misure coordinate che consentano un’efficiente gestione dell’allerta. Tre sono gli esempi concreti significativi per valutare tale aspetto: il cd. caso del “latte alla melamina” nel 2008, la vicenda giapponese di Fukushima dei primi mesi del 2011, l’emergenza sanitaria legata all’E. Coli dell’estate del medesimo anno.

Nel primo dei casi citati, l’attivazione della rete si è avuta a seguito della scoperta della contaminazione, di latte di origine cinese, da molecole di melamina. Il composto chimico, utilizzato comunemente nella costruzione di oggetti destinati al contatto con gli alimenti, fu, nella vicenda in esame, illegittimamente impiegato per celare l’adulterazione del latte destinato, in particolare, all’alimentazione dei neonati (grazie alla capacità della molecola di aumentare apparentemente il contenuto proteico del prodotto, occultando così la diluizione dell’alimento)⁴¹¹, con conseguenze particolarmente gravi sulla salute degli stessi⁴¹². Nel settembre 2008, il Governo cinese procedette al richiamo del latte in polvere contaminato che aveva cagionato l’avvelenamento di più di 290,000 persone e la morte di almeno sei bambini⁴¹³, non

⁴¹⁰ Si veda, a riguardo, R.E. LOFDSTEDT, *Risk versus hazard – How to regulate in the 21th Century*, in *EJRR*, 2011, pp. 149-168, in particolare p. 167.

⁴¹¹ CHANGBAI XIU – K.K. KLEIN, *Melamine in milk products in China: examining the factors that led to deliberate use of the contaminant*, in *Food Policy*, 2010, pp. 463-470.

⁴¹² In particolare, se, da un lato, la molecola in sé non presenta un elevato grado di tossicità, la sua assunzione in dosi consistenti può causare la formazione di calcoli all’apparato urinario, sino a determinare insufficienza renale e, in alcuni casi, la morte. Si veda, a riguardo, XU-DIONG JIA – NING LI – ZHU-TIAN WANG - YUN-FENG ZHAO - YONG-NING WU - WEI-XING YAN, *Assessment on dietary melamine exposure from tainted infant formula*, in *Biomed. Env. Sc.*, 2009, pp. 100-103.

⁴¹³ CHANGBAI XIU – K.K. KLEIN, *op. cit.*, p. 463.

senza che rilevasse, nella scelta delle misure adottate, il clamore mediatico suscitato sulla scena internazionale⁴¹⁴. Se la comunicazione dell’Autorità asiatica fu trasmessa il giorno 08 settembre 2008⁴¹⁵, solo una settimana dopo, la notizia fu diffusa sulla rete RASFF. Il 17 settembre (due giorni dopo la trasmissione della notifica), la Commissione richiese all’Autorità europea per la sicurezza alimentare di fornire un parere scientifico urgente sul consumo di alimenti contaminati da melamina. L’EFSA concluse il proprio report valutando che, anche nella peggiore delle ipotesi, in Europa, l’esposizione degli adulti ai prodotti contaminati non avrebbe determinato in alcun modo il superamento del limite massimo giornaliero consentito. Con riferimento ai bambini, consumatori “per eccellenza” di latte in polvere (anche attraverso biscotti, cioccolata, caramelle), l’esposizione al pericolo, in relazione ad un’assunzione media di prodotti contaminati, non avrebbe determinato il superamento del livello giornaliero di tollerabilità della sostanza. Conseguenza di ciò fu l’adozione, il 26 settembre 2008, della decisione 2008/757/CE⁴¹⁶, con cui era imposto il divieto di importazione di prodotti lattieri o contenenti latte.

L’importanza delle relazioni che il RASFF intrattiene con i Paesi terzi non è significativo, nel caso di specie, solo con riferimento alla Repubblica popolare cinese. Attraverso la comunicazione con la Food and Drug Administration, infatti, già nell’anno precedente l’EFSA aveva avuto modo di giungere a conoscenza degli effetti della contaminazione da melamina su alcuni animali domestici, negli Stati Uniti e delle indagini condotte sui prodotti lattieri provenienti dalla Cina. A seguito della comunicazione della Autorità di quest’ultimo Paese e della trasmissione della notifica non solo nella rete europea, ma anche nella rete internazionale INFOSAN, numerosi Stati disposero il ritiro dal mercato dei prodotti potenzialmente nocivi⁴¹⁷.

Eguale, la notorietà che il caso ha assunto sulla scena globale e le forti proteste originatesi, tra la popolazione, come conseguenza dell’emergere della grave problematica sanitaria e delle ragioni che ad essa hanno condotto, hanno determinato un movimento del governo cinese verso una politica volta all’incremento delle misure destinate a garantire la sicurezza alimentare, pur con le difficoltà legate al regionalismo

⁴¹⁴ D. BÁNÁTI – B. KLAUS, *30 Years of the Rapid Alert System for Food and Feed*, in *EFFL*, 2010, pp. 10-21, in particolare p. 17.

⁴¹⁵ Va d’altra parte rilevato che l’Autorità cinese ha scambiato le proprie informazioni attraverso il sistema INFOSAN, una rete internazionale che consente di diffondere notizie su questioni riguardanti la sicurezza alimentare globale. Si veda, a riguardo, VAN DER MEULEN B. – VAN DER VELDE M., *European Food Law Handbook*, Wageningen, 2008, p. 414. Anche il sistema INFOSAN opera attraverso punti di contatto locali: in particolare, se già il 18 marzo 2005, il RASFF fu individuato quale punto di contatto per la rete globale istituita in collaborazione tra la Commissione del Codex Alimentarius, la WHO e la FAO, alla riunione del comitato permanente per la sicurezza della catena alimentare e la salute degli animali del 20 settembre 2005, sia gli Stati appartenenti alla Comunità che i membri dell’EFTA acconsentirono all’indicazione del RASFF, come unico punto di contatto del sistema INFOSAN, per l’Europa.

⁴¹⁶ Decisione della Commissione 2008/757/CE, del 26 settembre 2008, che impone condizioni speciali per le importazioni dei prodotti contenenti latte o prodotti lattieri originari della Cina o da essa provenienti, in GU L 259, del 27 settembre 2008, pp. 10-11, successivamente abrogata dalla decisione 2008/798/CE del 14 ottobre 2008, in GU L 273 del 15 ottobre 2008, pp. 18-20.

⁴¹⁷ Grazie alle notifiche sulla rete RASFF, i ritiri furono rivolti ad una serie di altri prodotti non immediatamente “sospetti”, ma individuati come contaminati (es. mangimi ed ingredienti destinati alla produzione di alimenti per animali, uova). Si veda, a riguardo, C.M.E. GOSSNER et al., *The melamine incident: implications for International food and feed safety*, in *Environ. Health Perspect.*, 2009, pp. 1803-1808.

che caratterizza il Paese. Dire che il RASFF abbia rappresentato un elemento trainante è, forse, eccessivo, tuttavia il sistema europeo è stato indubbiamente considerato quale modello su cui costruire un efficace sistema di allerta, anche al di fuori dell'Unione europea.

Ancora, la vicenda della melamina ha contribuito a rendere più attuale una esigenza già fortemente sentita: la necessità di costruire un sistema che sia organizzato e che lavori a livello internazionale, senza le limitazioni date dalle reti. La percepibile differenza sussistente tra diverse aree geografiche e culturali e i metodi di lavoro, talvolta non paragonabili, delle autorità volte alla sicurezza nei diversi Paesi, denotano l'imprescindibilità della creazione di un'unica rete globale con connotazione comune ai partecipanti. La possibilità di far fronte alle emergenze, soprattutto nel caso di prodotti distribuiti su scala mondiale, risiede su un sistema dotato di estrema organizzazione⁴¹⁸.

La seconda vicenda significativa nella valutazione dell'importanza della relazione tra la rete RASFF e i Paesi non appartenenti ad essa potrebbe essere individuata nell'emergenza nucleare di Fukushima⁴¹⁹.

Come noto, in seguito al forte sisma avvenuto nel marzo del 2011 e allo tsunami ad esso conseguente, la centrale nucleare giapponese di Fukushima subì lesioni strutturali che determinarono – tra le catastrofiche conseguenze – la contaminazione da radionuclidi dei prodotti agricoli coltivati. Per vigilare sull'ingresso delle merci provenienti dalle prefetture interessate e garantire al consumatore la salubrità dei prodotti in commercio, la Commissione europea adottò il regolamento di esecuzione (UE) n. 297/2011⁴²⁰. Le misure previste dall'Istituzione europea ebbero, come primo presupposto, una collaborazione ed un rapporto di fiducia tra l'Europa e il Giappone, in assenza del quale l'organizzazione predisposta non avrebbe potuto funzionare. In particolare, la Commissione impose che i prodotti alimentari destinati tanto all'alimentazione umana quanto a quella animale, originari o provenienti dal Giappone fossero accompagnati da apposita dichiarazione rilasciata da un rappresentante della competente autorità giapponese, qualora essi avessero lasciato il Paese dopo il 28 marzo 2011 o fossero stati raccolti o trasformati dopo l'11 marzo 2011. In particolare, tale dichiarazione avrebbe dovuto attestare: che il prodotto era stato raccolto e/o trasformato prima dell'incidente o che comunque esso era originario da una prefettura diversa da quelle interessate (ed elencate dal regolamento) o, ancora, che, pur essendo originario di una prefettura diversa da quella indicata nel regolamento, non superasse il livello massimo di radionuclidi stabilito dal regolamento 3954/87 del Consiglio del 22 dicembre 1987⁴²¹ e dal regolamento (EURATOM) n. 944/89⁴²² e n. 770/90 della

⁴¹⁸ C.M.E. GOSSNER et al., *op. cit.*, p. 1807; T. TILLET, *Chronicle of a health crisis – Global implications of the 2008 melamine event*, in *Environ. Health Perspect.*, 2009, p. A553.

⁴¹⁹ Sulla vicenda, si rinvia alle osservazioni di R. O'ROURKE, *EU Measures on the safety of Food Imports from Japan following the nuclear accident at Fukushima*, in *EJRR*, 2012, pp. 81-85 e, sommessamente, a V. PAGANIZZA, *Fukushima, RASFF and Ecurie – Condizioni speciali per l'importazione di alimenti e mangimi provenienti dal Giappone, dopo l'11 marzo 2011*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2011, 1, pp. 25-31.

⁴²⁰ Regolamento di esecuzione (UE) n. 297/2011 del 25 marzo 2011, che impone condizioni speciali per l'importazione di alimenti per animali e prodotti alimentari originari dal Giappone o da esso provenienti, a seguito dell'incidente alla centrale nucleare di Fukushima, in *GU L 80*, del 26 marzo 2011, n. L 80, pp. 5-8.

⁴²¹ Regolamento (Euratom) 3954/87 del Consiglio del 22 dicembre 1987 che fissa i livelli massimi ammissibili di radioattività per i prodotti alimentari e per gli alimenti per animali in caso di livelli

Commissione. Si ricorda che la dichiarazione era sottoscritta da un responsabile appartenente all'Autorità giapponese, circostanza che evidenzia l'importanza della cooperazione, nel sistema di allarme rapido (o quanto meno nelle fasi successive all'allerta), dei Paesi terzi.

Ulteriormente, se i controlli sulla merce importata dal Giappone erano effettuati, secondo le previsioni della Commissione, a campione, è pur vero che simile decisione trovava fondamento sulla sicurezza garantita dalle Autorità del Paese di origine, attraverso i controlli effettuati.

Altra vicenda, diversa sia per impatto sulla scena politica che sulle misure poste in essere a seguito dell'allerta e delle indagini di approfondimento condotte in relazione ad essa, è l'emergenza della primavera-estate 2011, cagionata dalla contaminazione di alimenti da E. coli.

Senza approfondire, in questa fase, il susseguirsi dei fatti, si ricorda semplicemente che, dopo gli iniziali sospetti rivolti ai cetrioli spagnoli – e subito fuggiti – ad essere additati quali responsabili dell'epidemia furono semi di fieno greco di origine egiziana, importati, in Europa, via nave. Le misure adottate dalla Commissione si sono rivelate particolarmente drastiche, se commisurate all'effettiva conoscenza del problema e alle conseguenze che le stesse hanno generato sui mercati globali. In particolare, con la decisione 2011/402/UE⁴²³, la Commissione impose agli Stati membri di adottare tutte le misure ritenute necessarie al ritiro e alla distruzione di tutte le partite di semi di fieno greco, importate dall'Egitto durante il periodo 2009-2011⁴²⁴, figuranti nelle notifiche del sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi, relative al procedimento di tracciabilità. Quanto appena detto, a prescindere dall'effettiva presenza del batterio E. coli nei semi oggetto di ritiro.

Se queste misure possono apparire tutto sommato limitate, in quanto riferite, come si è detto, alle sole partite indicate nelle notifiche del RASFF ai fini della tracciabilità, la Commissione in realtà dispose accorgimenti ben più incisivi: l'articolo 2 della decisione in esame prevedeva infatti il divieto di immissione in libera pratica di semi e legumi provenienti dall'Egitto. La durata di tale misura, inizialmente prevista sino a ottobre 2011, fu successivamente prorogata sino al marzo del 2012⁴²⁵, per l'inadeguatezza delle misure indicate dalle autorità egiziane all'Ufficio alimentare e veterinario della Commissione che, tra il 21 e il 25 agosto 2011, aveva condotto, in Egitto, un'ispezione

anormali di radioattività a seguito di un incidente nucleare o in qualsiasi altro caso di emergenza radioattiva, in GU L 371 del 30 dicembre 1987, pp. 11-13.

⁴²² Regolamento (Euratom) 944/89 della Commissione del 12 aprile 1989 che fissa i livelli massimi ammissibili di contaminazione radioattiva per i prodotti alimentari secondari a seguito di un incidente nucleare o di qualsiasi altro caso di emergenza radioattiva, in GU L 101 del 13 aprile 1989, pp. 17-18.

⁴²³ Art. 1 della decisione di esecuzione 2011/402/UE della Commissione del 06 luglio 2011 relativa a misure d'emergenza applicabili ai semi di fieno greco e a determinati semi e legumi importati dall'Egitto, in GU L 179, del 07 luglio 2011, pp. 10-12.

⁴²⁴ Ad una prima impressione, l'arco temporale entro cui considerare le partite da ritirare e distruggere appare particolarmente ampio. Va considerato, tuttavia, che i semi ritenuti responsabili dell'epidemia sarebbero partiti dall'Egitto proprio alla fine del 2009, per essere commercializzati nel 2011, anno in cui l'emergenza si è verificò. Invocando il principio di precauzione, la Commissione decise di estendere il proprio intervento su tutto l'arco temporale, anche se, in realtà, l'effettiva contaminazione da E. coli dei semi di fieno greco non fu mai confermata, neppure attraverso i successivi campionamenti.

⁴²⁵ Decisione di esecuzione 2011/718/UE della Commissione del 28 ottobre 2011 che modifica la decisione di esecuzione 2011/402/UE relativa a misure d'emergenza applicabili ai semi di fieno greco e a determinati semi e legumi importati dall'Egitto, in GU L 285, del giorno 01 novembre 2011, pp. 53-55.

al fine di individuare la possibile fonte dell'epidemia e valutare gli accorgimenti adottati dal Paese per garantire la salubrità degli alimenti.

Sulla scorta delle ponderazioni effettuate dall'Unione e delle misure adottate di conseguenza, altri Paesi (come, ad esempio, la Russia) pianificarono analoghe strategie nei confronti dei prodotti importati dall'Egitto, con le conseguenze del caso sull'economia di tale Paese.

La vicenda permette di condurre due osservazioni sul rapporto tra l'Unione europea e gli Stati terzi non appartenenti al RASFF.

Da un lato - sembra potersi osservare - l'impatto economico che le scelte operate all'interno del sistema possono avere sull'economia di Paesi non membri è, in taluni casi, particolarmente rilevante. Il che conduce all'interrogativo su quale sia la potenziale sindacabilità da parte di Stati terzi delle determinazioni dell'Unione europea e se quest'ultima possa essere ritenuta responsabile per misure adottate nell'ambito di applicazione del RASFF, rivelatesi poi infondate. Il problema potrebbe investire proprio la vicenda che ha coinvolto i semi di fieno greco di origine egiziana. Si ricorda, infatti, che all'esito dei campionamenti effettuati sui prodotti ritirati dal mercato, non emersero tracce di contaminazione da E. Coli. D'altra parte, anche le misure adottate dalla Commissione si rivelarono inadeguate all'emergenza allora in corso. Non essendo infatti stato stabilito con certezza ove fosse avvenuta la contaminazione - se nel Paese di origine, o durante il trasporto, o, ancora, all'arrivo presso l'imprenditore tedesco che ne curò la distribuzione - ogni misura avrebbe dovuto incidere su ciascun passo della catena. Così, ad esempio, sarebbero dovuti verosimilmente essere ritirati tutti i prodotti trasportati con la stessa imbarcazione e negli stessi container della partita contaminata, come sarebbero poi dovute essere ritirate tutte le merci transitate nello stabilimento dell'imprenditore tedesco. L'incertezza, nel caso di specie, avrebbe indubbiamente comportato pesanti rivolti economici su ciascuno dei soggetti appartenenti alla rete di distribuzione. La Commissione, invece, nell'adozione delle proprie misure, preferì colpire direttamente lo Stato da cui i semi provenivano. È indubbio che una scelta di tal genere presenta profili di sindacabilità. Potrà, a questo punto, l'Egitto, far valere le proprie ragioni, in relazione alla gestione del rischio così come operata dall'Unione europea? Può il principio di precauzione, come sopra delineato, essere un elemento chiave opponibile da quest'ultima sulla scena internazionale?⁴²⁶

Si cercherà di individuare una risposta a simili quesiti, nei prossimi paragrafi del presente lavoro, trattando della responsabilità dei diversi soggetti all'interno della rete RASFF⁴²⁷.

L'altro aspetto che viene in rilievo nel rapporto tra il sistema RASFF e i Paesi ad esso non appartenenti è il condizionamento che le notifiche scambiate e le misure adottate nel primo hanno rispetto alle determinazioni, nell'ambito del "risk management", dei secondi. In altri termini, come si è visto nel caso del blocco delle importazioni di prodotti di origine europea prima, e di origine egiziana dopo, da parte della Russia, nella vicenda dello STECH, le decisioni assunte dall'Unione europea costituirono dei riferimenti, delle linee guida, anche per Paesi non appartenenti al

⁴²⁶ Per alcune considerazioni sulla possibilità che gli atti emanati dall'Unione europea siano caratterizzati da una percezione arbitraria del rischio e del pericolo, si veda S. CHAKRABORTY, *The role of communication in promoting a European wide approach to risk based regulation*, in EJRR, 2012, 1, pp. 113.

⁴²⁷ Si veda oltre, pp. 209 ss.

RASFF. La circostanza suggerisce che verso l'esterno, la rete goda di una notevole autorità: ecco una ragione ulteriore per interrogarsi sulla responsabilità dell'Unione medesima, verso i terzi.

III.12 Art.52 regole di riservatezza

Proprio i risvolti economici appena rilevati suggerirebbero, da parte del sistema, il massimo rispetto del principio di riservatezza. In realtà, secondo quanto disposto dall'articolo 52 del regolamento (CE) 178/2002, essa incontra un contemperamento con la necessità di tutela della salute umana.

L'articolo 52 del Regolamento (CE) 178/2002⁴²⁸, infatti, in primo luogo evoca il principio di informazione sancito dal proprio articolo 10, il quale, vale la pena di notare, garantisce la massima conoscenza possibile del rischio ai "cittadini"⁴²⁹. In particolare, qualora vi sia siano "ragionevoli motivi per sospettare che un alimento o un mangime possa comportare un rischio per la salute umana o animale" – e si rileva che non si tratta di certezza, ma di mero sospetto, seppur qualificato dalla presenza di "ragionevoli" presupposti – sarà compito delle pubbliche autorità⁴³⁰ assumere gli opportuni provvedimenti per informare i cittadini. Tali comunicazioni, oltre alla natura del rischio e alla sua entità, offriranno indicazioni sull'alimento o il mangime (o sulla tipologia di alimento o mangime) coinvolto, sulle misure adottate o da adottarsi per "prevenire, contenere o eliminare" tale rischio. Quanto sopra, fatte salve le disposizioni comunitarie e nazionali relative all'accesso ai documenti.

Al di là dell'adozione dei suddetti accorgimenti, secondo quanto disposto dall'articolo 52 del regolamento (CE) 178/2002, ai "cittadini" dovrebbe comunque essere consentito l'accesso alle informazioni sull'identificazione dei prodotti, sulla natura del rischio e sulle misure adottate⁴³¹. Questo, almeno, è previsto dalla norma come "regola". Sorge consequenzialmente l'interrogativo sulla possibile esistenza della o delle "eccezioni" a tale principio. È lo stesso regolamento a dare risposta a simile

⁴²⁸ Cfr. articolo 52 del regolamento (CE) 178/2002, paragrafo 1, comma 1.

⁴²⁹ Si noti come la versione inglese dell'articolo 10 del regolamento (CE) 178/2002 risulti meno equivoca della traduzione italiana. Mentre la prima fa riferimento alla necessità di informare "the general public", la seconda esprime il concetto con il termine "cittadini". La logica, nel caso di specie, dovrà andare oltre al dato testuale, estendendo, per ovvie ragioni, la notizia sulla presenza ed estensione del rischio, a chiunque, indipendentemente dal requisito della cittadinanza.

⁴³⁰ Anche il concetto di "pubbliche autorità" appare particolarmente elastico. Il compito di comunicazione del rischio, come si è già anticipato, spetta alla Commissione, per quanto concerne le materie di sua competenza, mentre è riservato all'Autorità per le informazioni relative alla valutazione del rischio. È chiaro, tuttavia, che nell'ampia semantica di "pubbliche autorità" debbano necessariamente essere ricomprese anche le autorità nazionali, attraverso le quali tutta la popolazione può verosimilmente essere raggiunta in modo capillare.

⁴³¹ È, in questo senso, particolarmente significativa la precisazione condotta da L. PETRELLI, *Commento all'articolo 52*, in *La Sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 2003, pp. 436-439. L'Autore rileva il doppio aspetto reso visibile dal richiamo al principio di informazione condotto dall'articolo 52 del regolamento (CE) 178/2002: da un lato, risiede la libertà di accesso all'informazione, dall'altro, è individuabile un obbligo, posto a carico dei partecipanti alla rete, di informare.

quesito, al successivo comma dell'articolo citato⁴³², ove viene affidato ai membri della rete il compito di assumere gli accorgimenti necessari affinché le informazioni coperte da segreto professionale, a conoscenza del proprio personale, non siano diffuse. Più correttamente, la concreta formulazione del regolamento suggerisce un concetto distinto: i Membri della rete dovranno adottare gli opportuni provvedimenti per far sì che il proprio personale sia tenuto a non divulgare le informazioni sopra indicate. La sfumatura risiede in ciò: secondo la lettera dell'art. 52 del regolamento, sui Membri del RASFF graverà meramente l'onere di assicurarsi che sul proprio staff incomba un divieto di diramare le informazioni coperte da segreto professionale. Nessuna previsione impone, invece, agli stessi di predisporre un sistema che garantisca il rispetto di tale obbligo.

La circostanza non pare di lieve entità: potrebbe, infatti, ipotizzarsi il caso in cui, vigente il divieto, un membro del personale divulghi egualmente i dati "segreti". In tale evenienza, ad un primo sguardo, si potrebbe sostenere che l'autorità appartenente alla rete abbia adempiuto agli obblighi (di seguito sarà necessario fornire alcune indicazioni ulteriori sulla definizione di tale obbligo) imposti dal regolamento, semplicemente prevedendo il divieto. Tuttavia, non può negarsi la sussistenza di un dovere di vigilanza di ciascun Membro della rete sul proprio personale. Una lettura "elastica" della norma, dunque, dovrebbe condurre a ritenere che ciascun soggetto "diretto" (seguendo la distinzione operata nei paragrafi precedenti) del RASFF debba non solo garantire la sussistenza di un divieto, in capo al personale, di divulgazione delle informazioni coperte da segreto professionale⁴³³ ma altresì predisporre gli strumenti idonei per vigilare affinché tale obbligo venga rispettato.

A questo punto, è poi interessante notare come i Membri della rete, nell'enunciazione dell'articolo 52, siano considerati nel loro profilo pubblicistico, quali apparati, formati da molteplici soggetti, e non, a differenza di quanto previsto per il loro ruolo all'interno del RASFF, quali "enti" unitari identificati attraverso il punto di contatto. Come già visto, in altri termini, trattando dell'organizzazione della rete a livello nazionale, la struttura interna di ciascun membro è presupposto per il corretto ed efficiente funzionamento del sistema di allarme rapido nel settore degli alimenti e dei mangimi (anche se, in realtà, tale considerazione potrebbe estendersi per tutte le analoghe reti di allerta operanti all'interno dell'Unione europea).

Tornando all'eccezione come sopra formulata, è ora d'uopo precisare il limite posto, alla stessa, dalla necessaria presenza di motivi debitamente giustificati. È lampante l'elasticità di simile definizione che reca, inevitabilmente, con sé molteplici interrogativi: da un lato, volendo fornire qualche esemplificazione, ci si potrebbe chiedere quale tipologia di motivi effettivamente possano condurre ad una limitazione del principio di informazione. In secondo luogo, sarebbe interessante comprendere chi debba offrire una valutazione sull'adeguatezza della "debita giustificazione".

La risposta al primo quesito può ottenersi solo considerando "*l'eccezione all'eccezione*" contenuta nel medesimo secondo comma del primo paragrafo dell'articolo 52. In particolare, la possibilità di derogare al generale principio di informazione potrebbe aversi solo qualora le informazioni non debbano essere rese pubbliche – se richiesto dalle circostanze – per tutelare la salute umana. Ciò premesso è evidente che, ragionando a contrario, sarà consentito ai "cittadini" l'accesso a tutte le

⁴³² Cfr. articolo 52, paragrafo 1, comma 2.

⁴³³ Si noti, non vi è una definizione "europea" di segreto professionale.

informazioni necessarie per proteggere la propria salute, con esclusione di quelle non indispensabili a tale scopo e caratterizzate da un livello di riservatezza tale da non essere sottoposte alla libera divulgazione. Potrebbe, ad esempio, pensarsi a tutta quella serie di dati connessi al processo industriale di produzione che potrebbero essere trasmessi, quali informazioni aggiuntive all'interno di una notifica, non indispensabili ai fini dell'individuazione del prodotto finale, ma esplicative della potenziale offensività o non idoneità dell'alimento al consumo. Ancora, potrebbe rientrare in tale ambito, il nome del produttore di un bene oggetto di notifica, qualora, nella notifica medesima, risulti che quell'alimento non sia stato ancora posto nella fase finale di vendita (e dunque non sottoposto a procedure di richiamo, ma solo ad un eventuale ritiro): in tale ipotesi, la sicurezza del consumatore non sarebbe intaccata dalla mancata divulgazione del nominativo dell'impresa.

I casi sopra citati sono meramente ipotetici ed esemplificativi, pensati da chi scrive al semplice scopo di formulare considerazioni sulla possibile verifica dell'ipotesi di cui al secondo comma, del primo paragrafo, dell'articolo 52.

Su chi, poi, abbia il compito di valutare quando un motivo possa costituire una debita giustificazione della deroga al principio di informazione, sembra doversi concludere che tale ponderazione debba essere effettuata dal membro della rete che si attiva per la "protezione" delle informazioni stesse. Ciò, per lo meno, potrebbe dedursi dalla lettera della norma, con una semplice conseguenza: la necessità di comunicare, attraverso il sistema di allarme rapido, anche questo tipo di informazione. Se, infatti, un dato trasmesso all'interno della rete difetta della qualificazione di "riservato", lo scopo perseguito dal Membro con il coprire l'informazione di una particolare segretezza risulterebbe frustrato dalla possibilità che il medesimo accorgimento non sia adottato dal ricevente la notifica. D'altra parte, va segnalato, è lo stesso articolo 52 del regolamento, all'ultimo comma, che affida alle autorità, destinatarie delle informazioni, il compito di garantire la riservatezza delle informazioni medesime.

D'altro canto, è chiaro che l'equilibrio tra i due piatti della bilancia è particolarmente delicato: se, da un lato, poniamo il rispetto delle regole di riservatezza e il principio di informazione, dall'altro dovrà essere collocata la necessità di evitare incontrollabili altalene sulla linea della domanda di specifiche categorie di prodotti alimentari. Com'è già stato anticipato sopra, a proposito dell'importanza dei consumatori quali soggetti responsabili per un corretto funzionamento della rete e per il contenimento degli effetti negativi in caso di allerta, la risposta a un'emergenza può rivelarsi economicamente drastica, quanto a ripercussioni sul mercato⁴³⁴: si pensi, ad esempio, all'impatto che la scelta dei consumatori ha esercitato sul settore del pollame in seguito all'epidemia della cd. "influenza aviaria" diffusasi in Europa nel primo decennio del corrente secolo.

Quanto appena argomentato è frutto della mera interpretazione letterale dell'articolo 52. Come, nella prassi, esso operi è altra questione. Per comprendere tale imprescindibile aspetto del funzionamento del sistema di allarme rapido, uno specifico interrogativo è stato rivolto ai punti di contatto dei membri della rete RASFF, nel contesto della medesima indagine volta ad enucleare i profili organizzativi delle reti di allerta interne. Le risposte ottenute sono pressoché univoche. Se la lettura dell'articolo 52 sembra suggerire che il principio informativo costituisca la regola, mentre la

⁴³⁴ Per un'accurata indagine sulla risposta dei consumatori alle crisi del settore alimentare, si rinvia a B. WANSINK, *Consumer reaction to food safety crises*, in *Adv. Food Nutr. Res.*, 2004, pp. 103-150.

secretazione delle informazioni dovrebbe rappresentare l'eccezione, in realtà la norma viene interpretata con significato diametralmente opposto. Ciascuna Autorità interpellata ha infatti precisato che la disposizione richiamata richiede, in primo luogo, la massima riservatezza. Solo le informazioni consultabili attraverso il portale RASFF costituiscono dati accessibili al consumatore. I dati trasmessi attraverso la rete, d'altro lato, sono considerati sottoposti alle restrizioni previste dal Regolamento (CE) 1049/2001⁴³⁵, in quanto documenti inviati dalla Commissione. Ovviamente, tutti i dati ricevuti dalle autorità nazionali, all'interno delle notifiche, possono essere ritrasmessi ai competenti uffici locali o ad altre autorità per l'espletamento delle procedure richieste nell'ambito della rete. Le specifiche informazioni personali concernenti i soggetti coinvolti (ad esempio l'indirizzo di una persona fisica) non possono essere divulgate all'interno della rete salvo che ciò risulti assolutamente necessario per le indagini del caso. Per quanto concerne gli operatori professionali interessati dalle notifiche, ad essi saranno trasmesse solo le informazioni loro inerenti o relative ai loro prodotti coinvolti.

Alcuni Paesi, come, ad esempio, la Danimarca, offrono ai consumatori informazioni sul sito dell'Autorità nazionale per la sicurezza alimentare, in caso di ritiro o richiamo di un prodotto dal mercato. In tali ipotesi, saranno resi noti il nome del prodotto, la linea, il lotto, il Paese d'origine, la data di scadenza, le informazioni concernenti la distribuzione e il soggetto incaricato alla stessa, la causa del ritiro/richiamo ed il rischio individuato. I dati relativi ad operatori professionali o persone di altri Paesi non possono essere pubblicate sul sito, salva espressa autorizzazione degli stessi.

Eventuali specifiche richieste di accesso agli atti dovranno essere affrontate dopo consultazione della Commissione, secondo le procedure previste dal sopra menzionato regolamento (CE) 1049/2001.

A differenza della stretta linea assunta da taluni Paesi, altri prevedono, con riferimento alla possibilità di apertura delle informazioni al pubblico, canoni meno rigorosi. È il caso della Norvegia, ad esempio, la quale regola l'accesso ai documenti secondo le disposizioni della legge 19 maggio 2006, n. 16⁴³⁶. Se il principio cardine dell'atto si fonda sull'apertura delle informazioni al pubblico, dall'altro lato, vi è un elenco di documenti per i quali la pubblicità è esclusa (ad esempio, i documenti vincolati a segreto professionale o specifici documenti amministrativi predisposti per uso interno). Nonostante ciò, la legislazione norvegese affida all'autorità competente la valutazione della possibilità di pubblicare, integralmente o parzialmente, un documento, anche nell'ipotesi in cui esso sia sottoposto a segreto. Per quanto concerne il settore della sicurezza alimentare, le disposizioni del regolamento (CE) 178/2002 e della legislazione nazionale di completano: se, dunque, secondo quanto previsto dall'atto norvegese, le informazioni possono essere escluse dalla pubblicità in relazione a questioni di politica estera, i dati provenienti dal sistema potranno essere sottoposti alla regola della riservatezza alla luce di tale limitazione. Seguendo la richiesta effettuata dalla Commissione nella proposta di regolamento recante misure di attuazione del RASFF, di considerare "confidenziali" tutte le informazioni legate alle notifiche, la

⁴³⁵ Regolamento (CE) 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in GU L 145, del 31 maggio 2001, pp. 43-48.

⁴³⁶ Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova), consultabile all'indirizzo <http://www.lovdato.no/all/hl-20060519-016.html>.

Norvegia ha scelto di non trasmettere i documenti transitanti nella rete, in versione integrale, né a privati né agli operatori professionali, eliminando dagli stessi i dati “riservati”. Qualora tuttavia, da documenti pubblici ufficiali simili dettagli siano comunque ricavabili, l'accorgimento sarà omesso. Analoga procedura di “oscurazione” di informazioni riservate è condotta, ad ogni modo, anche negli altri membri del RASFF⁴³⁷.

III.13 Segue... Obbligo di trasparenza come disincentivo alla trasmissione di notifiche? Il conflitto tra “legittimità” interna ed esterna.

Come si dirà e motiverà oltre, la responsabilità per il contenuto di una notifica grava interamente sul membro notificante. La circostanza non è però scevra di conseguenze sull'effettivo funzionamento del sistema di allarme rapido. Essa, infatti, potrebbe costituire – come in effetti costituisce – un disincentivo alla notifica repentina da parte di un membro della rete. La riprova è stata individuata, dalla dottrina, nella vicenda dei “maiali irlandesi alla diossina”⁴³⁸, ove il ritardo nella notifica⁴³⁹ è stato associato non solo alla volontà di evitare informazioni incomplete, ma anche al tentativo di offrire le medesime comunicazioni attraverso vie meno “istituzionali” (ciò per evitare che la successiva pubblicazione dei dati connessi alla notifica, e non ancora dotati di pieno riscontro dal punto di vista scientifico, potesse implicare danni per terzi, con conseguente responsabilità del notificante). Il dilemma cui un Membro della rete si trova a dover rispondere nel momento in cui individua un rischio per la salute legato al consumo di alimenti o mangimi è tra l'inviare una notifica contenente le prime informazioni disponibili e il trasmettere la stessa solo dopo aver condotto ulteriori indagini volte ad accertare la fondatezza dei risultati emersi. Se, da un lato, la vicenda irlandese rappresenta forse l'eccessiva prudenza nell'attendere l'invio della notifica, dall'altro lato, i recenti episodi legati alla contaminazione batterica da E. Coli si collocano nell'estremo opposto, se consideriamo che tra il contenuto delle prime notifiche e gli sviluppi successivi le modifiche si sono rivelate di non poco conto.

È doveroso ricordare, tuttavia, che oggi è lo stesso regolamento (UE) 16/2011 a precisare che la necessità di reperire ulteriori informazioni volte al completamento della notifica non deve costituire un ingiustificato motivo di ritardo nella trasmissione della notifica medesima. Tuttavia, al di là di quello che la norma prevede, e soprattutto alla luce delle polemiche sorte dopo la nota vicenda dell'E. Coli, è comprensibile che prima di inoltrare nella rete una notifica, qualche intemperività ancora si verificherà. Si è

⁴³⁷ Anche il portale RASFF, d'altra parte, non fornisce, nell'elencare le notifiche trasmesse nella rete, alcun dato sugli operatori professionali coinvolti. Si veda, a tal riguardo e con più ampio riferimento al tema della trasparenza nella comunicazione ai consumatori, B. VAN DER MEULEN, *Transparency and Disclosure – Legal dimensions of a strategic discussion*, in *EFFL*, 2007, pp. 270-278. Sul problema della “reputazione aziendale”, si rinvia, invece, a J. VAN ERP, *Effects of Disclosure on Business Compliance: a Framework for the Analysis of Disclosure Regimes*, in *EFFL*, 2007, 5, pp. 255-263.

⁴³⁸ D.K. CASEY– J. LAWLESS, *The parable of poisoned pork: network governance and the 2008 Irish pork dioxin contamination*, in *Regulation & Governance*, 2011, 5, pp. 333-349.

⁴³⁹ Il ritardo nella notifica fu, nel caso di specie, imputabile non solo alle Autorità irlandesi, ma parallelamente ai competenti organismi di molteplici Membri del RASFF che già si erano avveduti di indubbie tracce di contaminazione, prima dell'annuncio del ritiro dal mercato del dicembre 2008.

parlato, in questo senso, di un “soffocamento” della “legittimità interna della rete”, relativamente allo scambio di informazioni di particolare rilevanza, a favore di un “incremento della legittimità esterna” del RASFF⁴⁴⁰. In altri termini, si sono forse incentivati la trasparenza e il principio di informazione, a scapito dell’effettiva funzionalità del sistema. Ed è questa una lacuna della rete, laddove si evidenzia che scelte di carattere economico e politico, scelte, in qualche modo, di convenienza, potranno incidere sul funzionamento di una rete studiata, al contrario, per garantire la massima efficienza attraverso lo scardinamento dalle cornici di mero stampo diplomatico. Nel redigere le conclusioni del presente studio, si cercherà di evidenziare le ipotetiche strade percorribili per fornir rimedio a simile inconveniente: la via non si prospetta agevole e, come si dirà, presuppone scelte non felici proprio sul campo della cd. “legittimità esterna” della rete.

III.14 Segue... Principio di informazione e comunicazione del rischio: possibile sovrapposizione?

Si è detto di come i dati vengano trasmessi all’interno della rete e di come, da un lato, essi debbano, in linea di principio, essere resi accessibili ai “cittadini”, dall’altro, incomba sulle autorità un vero e proprio obbligo di informazione verso nei loro confronti. A questo punto, però, due sono gli interrogativi che sorgono: in primo luogo, quali siano le caratteristiche, il contenuto e i limiti di tale obbligo. In secondo luogo, potrebbe sussistere una sorta di sovrapposizione tra la suddetta imposizione (gravante su tutte le pubbliche autorità che vengano a conoscenza di dati, all’interno della rete) e il potere-dovere di comunicazione del rischio che, diversamente, spetta solo a soggetti predeterminati (l’Autorità Europea per la sicurezza alimentare e la Commissione, ciascuna per quanto di propria competenza).

Il secondo quesito incontra la propria soluzione nella risposta al primo. Pur avendo, l’articolo 52 del regolamento (CE) 178/2002, come riferimento, il sorgere di un rischio per la salute umana correlato al consumo di alimenti o all’utilizzo di mangimi, l’obbligo di riservatezza – così come il principio di informazione cui la norma rinvia - opera in una sfera diversa e certamente più ampia rispetto alla “comunicazione del rischio” intesa come ultima fase del processo di analisi. In particolare, soggetta all’obbligo di riservatezza è qualunque pubblica autorità della rete. Il contenuto delle informazioni accessibili è egualmente specificato: identificazione del prodotto, natura

⁴⁴⁰ D.K. CASEY – J. LAWLESS, *op. cit.*, p. 334. Si è deciso di far proprie, traducendole in “legittimità” esterna ed interna, le espressioni “external” e “internal” “legitimacy” utilizzate dai citati Autori. La scelta lessicale non è certo delle più felici (e forse appare lievemente fuorviante). Altre opzioni sono comunque ponderate: ad esempio, la traduzione “legittimazione”, esclusa, tuttavia, in quanto non si tratta, qui, di un riconoscimento di legittimità, ma dell’estrinsecazione del sistema nei parametri per esso stesso precostituiti. In altri termini, la legittimità è qui presupposta (senza necessitare pertanto di un riconoscimento). Il punto cruciale della questione è il bilanciamento del concreto funzionamento della rete: trasmettere immediatamente le notifiche, privilegiando la trasparenza e il principio di informazione, a scapito della completezza (e della correttezza) delle stesse (ma offrendo, così, particolare attenzione alle relazioni esterne della rete) o compiere, al contrario, una più accurata valutazione, secretando, magari, alcune informazioni non indispensabili (e garantendo così, pur se con un non meglio precisabile ritardo, una notifica completa riservata ai membri della rete)?

del rischio e misure adottate. Tali dati prescindono, ovviamente, da qualunque comunicazione dell'EFSA: il principio di informazione, infatti, correlativamente all'obbligo di riservatezza, opera dalla prima notifica inviata nella rete (in uno stadio, dunque, in cui l'Autorità europea per la sicurezza alimentare non ha ancora svolto le proprie attività). Parte della dottrina⁴⁴¹, sostiene che il principio di informazione non debba tradursi nella semplice messa a disposizione del pubblico di qualunque dato, così come trasmesso nella rete, ma presupponga una sorta di "controllo" delle informazioni rese disponibili, da parte della stessa autorità. Simile assunto è parzialmente condivisibile: da un lato, è indubbio che in caso di manifesto vizio nella notifica la pubblica autorità che informa o comunque rende accessibili i dati, debba curare la correttezza delle informazioni pubblicate. Che dire, però, qualora sussista solo un sospetto sulla notifica? Può un Membro della rete ritenersi investito dell'autorità per "filtrare" i dati in essa forniti? E in caso affermativo, sino a che punto? In realtà, a chi scrive, non pare di individuare alcun "potere", in questo senso, affidato ai soggetti della rete: nessuna indicazione a supporto, per lo meno, si ricava né dal regolamento CE 178/2002, né dal regolamento UE 16/2011. La responsabilità per le informazioni contenute nella notifica, come meglio si dirà di seguito, è addebitabile unicamente al soggetto notificante, con esclusione tanto della Commissione, cui spetta soltanto un compito di verifica formale e non contenutistica, quanto dei soggetti riceventi.

Delineato, dunque, il contenuto dell'accessibilità, garantita dal principio di informazione, con le dovute precisazioni date dal rispetto della riservatezza, è possibile ricavare la differenza sussistente tra questi e il dovere di comunicazione spettante all'Autorità europea per la sicurezza alimentare e alla Commissione. Seguendo la definizione offerta dal punto 13, dell'articolo 3 del regolamento (CE) 178/2002⁴⁴², letta in combinato con quanto previsto dall'articolo 40 del medesimo regolamento, alla prima spetterà la trasmissione di tutte le informazioni legate alla propria attività di valutazione del rischio, mentre alla Commissione saranno affidate le comunicazioni relative alla gestione dello stesso. Ecco che l'Autorità e l'Istituzione europea saranno esse stesse soggette, in quanto Membri della rete, all'applicazione del principio di informazione e all'obbligo di riservatezza di cui all'articolo 52, per i dati di propria competenza. Le altre autorità pubbliche operanti nel sistema, invece, saranno tenute al rispetto delle medesime indicazioni, per quanto non compreso nelle comunicazioni dell'EFSA e della Commissione. Quindi, pur potendovi essere, ipoteticamente, una sovrapposizione di poteri/doveri, in realtà l'attenersi strettamente, da parte di ciascuna pubblica autorità, alle fasi di notifica di propria competenza dovrebbe evitare simili verificazioni. D'altra parte, il sistema di allarme rapido opera tutt'altro che per "compartimenti stagni": nulla esclude, dunque, che i soggetti operanti nella rete possano, tramite i propri punti di contatto, nei casi dubbi, raggiungere accordi in breve tempo al fine di rifuggire dalle suddette problematiche.

⁴⁴¹ L. PETRELLI, *Commento all'articolo 52, op. cit.*

⁴⁴² Il punto 3 dell'articolo 3 del Regolamento CE 178/2002 definisce la comunicazione del rischio come "lo scambio interattivo, nell'intero arco del processo di analisi del rischio, di informazioni e pareri riguardanti gli elementi di pericolo e i rischi, i fattori connessi al rischio e la percezione del rischio, tra responsabili della valutazione del rischio, responsabili della gestione del rischio, consumatori, imprese alimentari e del settore dei mangimi, la comunità accademica e altri interessati, ivi compresi la spiegazione delle scoperte relative alla valutazione del rischio e il fondamento delle decisioni in tema di gestione del rischio".

CAPITOLO IV EFFETTI CONSEGUENTI ALL'ATTIVAZIONE DEL RASFF

IV.1 Introduzione

Dopo aver analizzato il sistema di allarme rapido nella prospettiva dei soggetti che in esso operano e delle procedure che ne consentono il funzionamento, è doveroso affrontare l'aspetto forse più cruciale dell'attivazione dello stesso, vale a dire la ramificazione degli effetti diretti ed indiretti che la trasmissione di una notifica può determinare. Considerato semplicemente come apparato volto alla comunicazione, in tempo reale, di informazioni su rischi per la salute legati al consumo di alimenti o all'utilizzo di mangimi, non presenta di certo complessità o problematiche di particolare rilievo: si è visto sopra e ribadito più volte che la sua origine di strumento nato dalla prassi comporta la possibilità di funzionamento dello stesso al di fuori di qualunque schema legislativo preordinato. Questo è il tipico caso in cui – come si è sottolineato – la normativa è stata ideata a posteriori, quale mera codificazione di un “qualcosa” che già esisteva.

Il problema, che a catena genera altri problemi, è il fatto che il RASFF non è un sistema collocato in un empirico avulso dalla realtà, ma è, al contrario, con essa strettamente correlato. Ed è altresì connaturato a scelte politiche, non solo tecniche. Parimenti, reca ripercussioni di natura economica, tanto legate alle misure adottate a seguito della sua attivazione, quanto alle scelte che i consumatori – come conseguenza – opereranno. Una trattazione del sistema che prescindesse, dunque, dagli effetti che lo stesso cagiona non sarebbe completa: mancherebbe proprio della concretezza che tanto caratterizza il RASFF. Ecco il perché della scelta di valutarne non solo il funzionamento, ma anche le conseguenze: se da un lato, infatti, come si dirà nelle conclusioni di questo lavoro, è pressoché impossibile (con le limitazioni che gli assoluti intrinsecamente hanno) che il sistema in sé possa “non funzionare”, dall'altro lato, è inevitabile che l'attivazione dello stesso determini una risonanza sull'equilibrio preesistente (equilibrio dei mercati, in primo luogo, ma anche equilibrio tra i membri della rete e le loro attività).

Si cercherà, dunque, di approfondire l'aspetto delle misure adottate a seguito della trasmissione di una notifica all'interno della rete, l'impatto che queste e la stessa notifica avranno sui consumatori e sul loro comportamento, gli eventuali risvolti economici (che – per il limite dato dalla formazione giuridica e non economica di chi scrive – saranno trattati da un punto di vista meramente speculativo e non scientifico), le responsabilità legate all'attività od inerzia degli attori della rete.

Ciascuna di queste tematiche potrebbe essere oggetto di un lavoro di ricerca a se stante (e nulla esclude che in futuro lo possa diventare): si cercherà, tuttavia, di comprendere i caratteri fondamentali di ognuna, di studiarne la dinamica, di prevederne gli sviluppi e, se possibile, di fornire soluzioni ai punti critici che le singole aree di indagine riserveranno.

IV.2 Le misure: ritiro, richiamo, respingimento alla frontiera

Il regolamento (CE) 178/2002 fornisce tante definizioni, ma non quelle relative alle misure adottate dai Membri della rete legate alla trasmissione della notifica. Si è volutamente scelto il termine “legate”, anziché “conseguenti”, perché, in concreto, l'accorgimento adottato dallo Stato membro, anziché essere successivo alla trasmissione della notifica, potrebbe essere anteriore: è il caso, ad esempio, del Paese notificante che, ricevute comunicazioni dai propri operatori professionali o dagli Uffici di controllo, oltre alle indicazioni sulla natura e l'entità del rischio, notifichi, nella rete, informazioni sugli strumenti adottati per far fronte allo stesso. Ad ogni modo, quel che rileva ora non è il “quando” la misura sia stata adottata, ma il “cosa” essa comporti. E per capire quest'ultimo aspetto, data la praticità del RASFF, non è di certo necessaria una definizione legislativa. È però doveroso evidenziare che se da un lato può esser comprensibile la differenza concreta tra le varie misure, dall'altro è più agevole individuarne l'esistenza grazie ad una versione del regolamento diversa da quella italiana. Dove, infatti, l'articolo 50, paragrafo 3, lettera a) di quest'ultima fa riferimento “*al ritiro dal commercio o dalla circolazione*”, la corrispondente norma della versione inglese distingue chiaramente tra “*the withdrawal from the market*” (ritiro) e “*the recall*” (richiamo): ed è proprio con questa distinzione tra sostantivi, mutuata dall'inglese che, anche nella prassi nazionale, sono entrati i riferimenti alle suddette misure.

Nonostante il silenzio del regolamento (CE) 178/2002, è d'uopo ricordare che una definizione di “ritiro” e di “richiamo” del bene in realtà è presente nella legislazione europea ed è individuabile nella direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti. All'articolo 2, lettere g) e h), sono identificate con il termine “richiamo” “*le misure volte ad ottenere la restituzione di un prodotto pericoloso che il fabbricante o il distributore ha già fornito o reso disponibile ai consumatori*”, mentre con la voce “ritiro” è individuata “*qualsiasi misura volta a impedire la distribuzione e l'esposizione di un prodotto pericoloso nonché la sua offerta al consumatore*”. In particolare, il ritiro dal mercato di un prodotto impone all'operatore professionale di eliminare dalla rete distributiva i beni “a rischio”, prima che il consumatore finale (o utilizzatore, nel caso dei mangimi) li possa acquistare. Il riferimento, dunque, va ad un'operazione che esclude quest'ultimo dalla procedura ed interessa, in particolare, tutta la catena che va dal produttore al venditore.

Il richiamo del prodotto, invece, coinvolge anche il consumatore acquirente, consistendo nell'eliminazione del bene da tutta la catena alimentare. È forse la misura più incisiva sul mercato sia direttamente (arrivando sino agli estremi della catena stessa) sia indirettamente (per gli effetti che, come si dirà, potrebbe avere sulle successive scelte dei consumatori). Questa è forse una delle motivazioni per cui – quantomeno nella vita quotidiana – non è frequente incontrare misure di richiamo legate al prodotto alimentare⁴⁴³. In realtà, come ricavabile dalla lettura della Circolare del Ministero della Salute del 18 febbraio 2010, prot. DGSAN-VIII-4312/1.4.a.a.⁴⁴⁴ – ma la situazione

⁴⁴³ A mero titolo esemplificativo, alla data del 22 marzo 2012, interrogando liberamente la maschera di ricerca del portale RASFF, attraverso il campo “*action taken*”, alla voce “*recall from consumers*” corrispondevano 1325 notifiche, 97 delle quali provenienti dall'Italia, mentre indicando la voce “*withdrawal from the market*” si ottenevano 3356 notifiche, di cui 448 provenienti dall'Italia.

⁴⁴⁴ Vedi nota 224.

potrebbe, ad oggi, essere mutata – la procedura di richiamo rivolta ai consumatori sembra semplicemente non esser presa in considerazione, in favore del più semplice ritiro dal mercato dei prodotti.

Per comprendere la portata e l'operatività delle misure indicate dal regolamento ricordato, è imprescindibile un rinvio alle linee guida del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, del 20 dicembre 2004, nella versione aggiornata al 2010⁴⁴⁵. Il documento specifica, in particolare, alcuni caratteri delle misure di ritiro e richiamo dei prodotti dal mercato, con una distinzione in relazione al fatto che esse attengano agli alimenti o ai mangimi. Tanto per i primi, quanto per i secondi, l'obbligo di ritiro coinvolge tutta la catena alimentare e comporta, come già si è anticipato, un conseguente obbligo di notifica all'autorità nazionale competente (per la trasmissione della stessa sulla rete RASFF). Per quanto concerne gli alimenti, l'obbligo di intervenire sulla distribuzione del prodotto scatta quando siano cumulativamente presenti due circostanze: l'operatore considera l'alimento a rischio in quanto non conforme agli obblighi di sicurezza alimentare (il riferimento va condotto all'articolo 14 del regolamento (CE) 178/2002); l'alimento è stato immesso sul mercato e non si trova più nella immediata disponibilità dell'operatore. Questo esclude dall'ambito di applicazione dell'articolo 19 del regolamento l'ipotesi in cui il bene non sia stato immesso sul mercato o, quando, pur essendolo stato, esso sia ancora sotto la sua disponibilità (simile disposizione – è utile ricordare – non si applica per i mangimi, ove l'obbligo di ritiro dei prodotti dal mercato e di notifica alle competenti autorità, ai sensi dell'articolo 20 del regolamento, scattano anche qualora il bene sia ancora sotto la disponibilità dell'operatore). È lo stesso Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali a fornire un'indicazione per comprendere quando un bene non possa più ritenersi sotto il controllo immediato dell'operatore. In particolare, simile evenienza sarà configurata qualora l'alimento sia stato *“venduto, fornito gratuitamente o altrimenti trasferito in modo che tale operatore iniziale non abbia più alcun diritto”* sullo stesso⁴⁴⁶.

In relazione al richiamo del prodotto alimentare, invece, le linee guida lo indicano come obbligatorio solo quando ritenuto necessario e, comunque, in aggiunta all'obbligo informativo nei confronti dei consumatori. Il documento traduce, poi, in termini concreti, il significato della misura, individuandola con l'adozione di *“qualsiasi provvedimento volto ad ottenere la restituzione di un prodotto a rischio che è già stato fornito o reso disponibile ai consumatori da un operatore del settore alimentare”* ed aggiungendo che *“un richiamo comporta la richiesta ai consumatori di riportare il prodotto al luogo di acquisto o di distruggerlo”*⁴⁴⁷. La misura citata ha, infine, carattere di residualità, dovendo applicarsi solo qualora altri accorgimenti risultano insufficienti a garantire un livello elevato di protezione della salute umana.

Oltre alle misure adottate in caso di non conformità del prodotto rispetto alle prescrizioni sulla sicurezza alimentare, può esservi la più “grave” ipotesi della

⁴⁴⁵ Linee guida all'applicazione degli articoli 11, 12, 16, 17, 18, 19 e 20 del regolamento (CE) 178/2002 relativo alla legislazione alimentare generale – Conclusioni del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, consultabili al sito http://ec.europa.eu/food/food/foodlaw/guidance/docs/guidance_rev_8_it.pdf, [05 marzo 2013].

⁴⁴⁶ L'esempio fornito dal documento (punto IV.3.1.i) del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali è il trasferimento ad un grossista da parte dell'azienda iniziale o il passaggio del bene ad un operatore di un successivo anello della catena distributiva.

⁴⁴⁷ Si veda il punto IV.3.1.iv) delle linee guida.

immissione sul mercato di un prodotto che può rivelarsi dannoso per la salute. Pur non prevedendo, l'articolo 19, paragrafo 3 del regolamento in esame, l'avvio sistematico di una procedura di ritiro, esso impone un dovere di immediata informazione alle autorità competenti. Qualora il rischio dovesse essere confermato, saranno a carico dell'operatore gli obblighi di ritiro e richiamo già visti precedentemente. È interessante prestare attenzione alle indicazioni date dal Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali che, sebbene non vincolanti, offrono, comunque, una prospettiva sulla casistica possibile. Il documento individua, in tal senso, una serie di ipotesi di applicazione del paragrafo indicato⁴⁴⁸. La prima ipotesi è quella in cui l'operatore disponga di nuove informazioni che facciano ritenere l'alimento dannoso per la salute, in ciò divergendo da altri dati assunti (il caso indicato dalle linee guida rinvia ad una discrasia tra le informazioni in possesso dell'operatore e quelle del suo fornitore). La seconda ipotesi indicata dal documento del Comitato permanente inerisce ad informazioni sulla nocività di un prodotto non ancora confermate. Il terzo ed ultimo caso richiamato è quello di dati su un rischio emergente. In tutte queste ipotesi – come si ricordava poc'anzi – il regolamento (CE) 178/2002 impone all'operatore che ha immesso sul mercato il prodotto, un obbligo di informazione nei confronti delle autorità competenti, con lo scopo – dichiarato all'interno delle medesime linee guida – di consentire a queste ultime di ottenere tempestivamente le indicazioni necessarie all'identificazione di rischi potenziali o emergenti. In tal modo, la risposta alle possibili problematiche connesse al consumo di alimenti sarà immediata.

Per quanto concerne i mangimi, va altresì ricordata la previsione dell'articolo 20 del regolamento in esame, secondo cui, salvo che non sia diversamente disposto dalla competente autorità, oltre al ritiro del prodotto e all'obbligo di informazione, l'operatore dovrà procedere alla distruzione del mangime (e dei lotti e partite) considerati non conformi. L'eliminazione del prodotto sarà dunque la regola, la conservazione, l'eccezione, così come commentato nelle linee guida del Comitato permanente⁴⁴⁹. La circostanza comporta un ulteriore obbligo per l'operatore del settore alimentare: al momento della notifica, sarà onere del medesimo specificare l'eventuale avvenuta programmazione della distruzione del bene o, in alternativa, suggerire misure per garantire che impediscano l'immissione dei mangimi sul mercato.

Come è intuibile, le previsioni dell'articolo 19 e 20 del regolamento in realtà non possono essere definite effetti dell'attivazione del RASFF, quanto, piuttosto, suoi presupposti. Grazie alla notifica dell'operatore, infatti, si metterà in moto il meccanismo che garantirà l'avvio delle procedure del sistema. Si è tuttavia deciso di analizzare in questa sede i sopra citati aspetti, in quanto concretamente non divergenti da quanto accade dopo che la notifica sia pervenuta al punto di contatto della Commissione e divulgata nella rete. L'operatore professionale, informato dalle autorità locali competenti, sarà tenuto a porre in essere misure analoghe a quelle sopra indicate, in caso di rischio connesso al consumo od utilizzo del bene da esso prodotto, trasformato, commercializzato, distribuito.

L'ultima delle misure da considerare è il respingimento alla frontiera, che, come palesa il “nome” stesso, consiste nel rifiuto di ingresso di una partita, container o carico di alimenti o mangimi ad un posto di frontiera.

⁴⁴⁸ Si rinvia al punto III.3.3, p. 25 delle Linee Guida.

⁴⁴⁹ Si rinvia al punto IV.3.1.ii) p. 29 delle Linee Guida.

Come si anticipava, le misure indicate possono essere presupposti dell'attivazione del sistema di allerta, nel senso che, alla loro effettuazione, consegue una notifica trasmessa nella rete contenente le informazioni relative al prodotto, al rischio e agli accorgimenti adottati. Egualmente, simili misure possono essere adottate da ciascun membro ricevente una notifica, nel periodo intercorrente tra la trasmissione della stessa e l'adozione, da parte della Commissione, di misure uniformi, previa valutazione dell'EFSA. Alle prime, fanno riferimento, in particolare, gli articoli 19 e 20 del regolamento (CE) 178/2002, imponendo, come ricordato, un obbligo di ritiro e di richiamo in capo agli operatori professionali, con conseguente comunicazione all'autorità nazionale competente (la quale curerà l'invio di una notifica all'interno della rete RASFF). In concreto, anche dopo l'inoltro della notifica nella rete da parte dei competenti organismi, gli operatori professionali saranno tenuti, conformemente al contenuto informativo della stessa, a procedere a ritiri o richiami nei casi espressamente previsti dai ricordati articoli.

Dal punto di vista degli operatori professionali della catena dell'alimentazione, come già anticipato parlando del ruolo di questi all'interno del RASFF, vige un vero e proprio obbligo, imposto a loro carico, di attivarsi nell'ipotesi di non conformità del prodotto. L'adempimento di tale dovere, si ricorda, è pressoché imprescindibile dal rispetto di un altro obbligo: la rintracciabilità.

IV.3 Rintracciabilità e tracciabilità: un passo indietro, un passo in avanti

Nel momento in cui una notifica è trasmessa attraverso la rete RASFF, si rende indispensabile, dopo aver individuato il rischio ed il prodotto interessato, rintracciare sul mercato, da valle a monte, ogni elemento del lotto o della partita coinvolti nella notifica stessa. Simile procedura, detta di rintracciabilità (in inglese, tracing), si rivela indispensabile tanto per gli alimenti destinati al consumo umano, quanto per i mangimi, su tutta la filiera alimentare. Solo in questo modo, infatti, misure come il ritiro ed il richiamo del prodotto, idonee a limitare eventuali nocimenti ai consumatori, potranno essere poste in essere. Per rendere possibile ciò è indispensabile ciascun operatore professionale si adoperi affinché il sistema della tracciabilità (termine con cui si suole identificare il processo che consente di rintracciare il prodotto da monte a valle, in inglese tracking) possa concretamente operare⁴⁵⁰. La verifica di tale funzionalità potrà essere compiutamente effettuata proprio al presentarsi di una problematica connessa all'utilizzo di mangimi o al consumo di alimenti. Parimenti, anche i limiti stessi del sistema emergeranno in analoghe occasioni.

La rintracciabilità si traduce, in primo luogo, in adempimenti di carattere "gestionale-amministrativo" a carico dei singoli operatori professionali. Su di essi, infatti, incomberà l'obbligo di istituire idonei sistemi volti ad individuare con immediatezza i fornitori del prodotto, in un "percorso a ritroso" compiuto per singoli

⁴⁵⁰ Per una chiara distinzione tra tracciabilità e rintracciabilità, si rinvia a B. PECORINO, *Le filiere agroalimentari in rapporto alle esigenze di rintracciabilità*, in AA.VV., *Produzioni agroalimentari tra rintracciabilità e sicurezza – Analisi economiche e politiche di intervento*, a cura di M. D'AMICO e M. LANFRANCHI, Atti del XLIV Convegno di Studi tenutosi a Taormina i giorni 8-10 novembre 2007, SIDEA – Società italiana di economia agraria, Milano, 2009.

passi⁴⁵¹. A ciascun operatore professionale è, infatti, richiesta l'individuazione del soggetto "immediatamente precedente" nella filiera, senza alcun obbligo di risalire direttamente all'origine del prodotto (un passo indietro). Attraverso quale organizzazione ogni impresa arrivi all'adempimento di siffatto incarico, non è tema trattato dal regolamento: ciascun soggetto sarà dunque libero di raccogliere e conservare le informazioni (nominativo, recapito del fornitore, natura del bene ricevuto) relative agli alimenti nel modo ritenuto più opportuno.

Parimenti, ciascun operatore professionale dovrà essere in grado di individuare ogni soggetto, diverso dal consumatore finale, cui il prodotto sia stato consegnato (un passo avanti). Anche per tale secondo obbligo, valgono le medesime considerazioni condotte con riferimento alla tracciabilità a monte⁴⁵².

Come da più parti evidenziato, almeno tre sono le criticità della procedura così come prevista dal regolamento.

In primo luogo, l'atto comunitario non adotta alcuna disposizione su un eventuale obbligo di tracciabilità interna⁴⁵³. In altri termini, il percorso che all'interno di uno stabilimento un alimento o un mangime può compiere non è considerato dato rilevante ai fini del regolamento in esame⁴⁵⁴. Ciò non esclude, ovviamente, che ciascun operatore possa dotarsi di sistemi volti a raggiungere un quadro quanto più completo possibile in termini di tracciabilità (tracciabilità volontaria). In questo senso, basterebbe pensare alla vicenda della primavera-estate 2011, relativa ai semi di fieno greco di origine egiziana, ritenuti responsabili dell'allerta sanitaria in Francia e Germania. In un caso simile, comprendere il percorso compiuto all'interno degli stabilimenti dell'importatore dai semi si sarebbe certamente rivelato dato di estrema importanza, se si considera l'alto potenziale di nocività che anche minimi quantitativi di alimenti contaminati avrebbero potuto comportare. Da un punto di vista pratico, tuttavia, la progettazione di un sistema di tracciabilità interno potrebbe rivelarsi, per taluni prodotti, obiettivo particolarmente ostico.

Quanto appena rilevato incontra il secondo elemento di criticità individuabile nella procedura. Esso è legato alla specificità di determinati prodotti, i quali, per modalità di produzione, stoccaggio e lavorazione, non consentono la piena rintracciabilità. È il caso, ad esempio, dei cereali i quali, frutto, talvolta, di produzioni limitate, vengono raccolti in silos e miscelati tra loro⁴⁵⁵. Se per simili beni è possibile, per certi versi, l'osservanza della cosiddetta tracciabilità di filiera (espressione che indica l'individuazione dei flussi in entrata e in uscita delle merci e dei rispettivi

⁴⁵¹ Secondo l'ormai nota espressione : "*one step back – one step forward*", utilizzata sia in ambito europeo che nelle procedure di tracciabilità istituite dal Codex Alimentarius.

⁴⁵² M.P. RAGIONIERI – C. LOSAVIO, *Traceability and the hygiene package*, in AA.VV., *European Food Law*, a cura di L. COSTATO e F. ALBISINNI, Padova, 2012, in particolare pp. 206-208.

⁴⁵³ La tracciabilità interna è talora definita come "tracciabilità orizzontale", F. CAMILLETI, *Profili giuridici degli istituti della tracciabilità e della rintracciabilità agroalimentare: finalità, limiti di applicazione, modalità di individuazione dei responsabili e rapporti con il principio di precauzione*, in *Impresa*, 2007, 9, pp. 1220-1226.

⁴⁵⁴ Nelle linee guida per la tracciabilità redatte dalla Confcommercio il sistema di previsto dal regolamento (CE) 178/2002 è indicato come ispirato al "*principio a cascata*", inteso quale "*registrazione, da parte di ogni operatore della filiera, del flusso dei materiali, in entrata ed in uscita*", anziché essere configurato quale "*sistema a passaporto*" (con relativa registrazione di ogni passaggio seguito dal prodotto).

⁴⁵⁵ Si vedano, a riguardo, le linee guida di Federalimentare sulla tracciabilità, consultabili all'indirizzo internet <http://www.federalimentare.it/Documenti/LineeGuidaRintracciabilita.pdf> [03 marzo 2013].

fornitori ed acquirenti), è nettamente più difficoltosa, se non impossibile, la realizzazione di un sistema che consenta la tracciabilità di filiera di prodotto (espressione che indica l'individuazione di tutti i fornitori dei singoli ingredienti che compongono un determinato prodotto)⁴⁵⁶. Si pensi, ad esempio, alla produzione di panificati sul scala industriale con miscele di farine (e magari grassi vegetali) appartenenti a lotti diversi. Dire che nella pagnotta A non sia contenuta alcuna particella di farina proveniente dal lotto X è una statuizione che lascerebbe spazio a notevoli perplessità. D'altra parte, in caso di contaminazione di uno degli ingredienti di un alimento "composto", risalire a quale di esso sia effettivamente interessato dalla corruzione risulta essere un procedimento particolarmente complesso, soprattutto quando tutti i prodotti di un determinato lotto siano già stati posti in lavorazione. Non sarebbe, in tal senso, rinvenibile alcun campione da analizzare. La vicenda legata alla contaminazione batterica dei semi di fieno greco verificatasi in Europa nel 2011 diviene nuovamente esempio su cui calibrare quanto appena detto. Si ricorda brevemente che, a seguito della raccolta e del raffronto dei dati provenienti dai soggetti interessati dalla crisi sanitaria, le autorità preposte individuarono, all'epoca dell'emergenza, quale fonte di contaminazione, dei germogli ricavati da semi di fieno greco, importati dall'Egitto via mare. Il dato, si ricorda, fu determinato attraverso un procedimento "ad esclusione": i germogli di fieno greco risultavano essere l'unico elemento comune ai casi emersi in Germania e Francia. Nessun campione concretamente analizzabile era infatti rimasto disponibile per i dovuti accertamenti. D'altra parte, tutti i successivi controlli sulle merci ritirate dal mercato diedero esito negativo. Nel caso di specie, il percorso tutto sommato breve che il prodotto intraprese dal "campo" alla "tavola", unito ad una certa dose di fortuna, permise di risalire (pur senza risultati determinanti) ad un elemento comune tra i due focolai. Se da un lato, infatti, l'importatore tedesco, secondo il sistema della rintracciabilità, riuscì ad identificare fornitori e destinatari dei prodotti "incriminati", dall'altro lato, fu sicuramente un caso se in Francia, coloro che procedettero alla germogliazione "domestica" dei semi medesimi riuscirono a determinarne l'esatta provenienza: non tutti, infatti, conservano la confezione di un alimento dopo averlo già preparato per il consumo.

Ulteriormente, nel caso di specie, la straordinaria coincidenza temporale degli eventi ha agevolato non poco la definizione della vicenda: si ricorda che i semi erano partiti dall'Egitto a fine 2009 e, raggiunta l'Europa, furono commercializzati attraverso vie diverse. Se taluno dei soggetti coinvolti avesse atteso anche solo un paio di mesi in più prima di procedere alla germogliazione dei semi, l'incrocio dei dati tra le due epidemie sarebbe stato certamente meno immediato.

La tracciabilità, dunque, presenta certamente dei limiti connaturati alla tipologia di alimento considerato: se talora, magari con l'ausilio della buona sorte, è possibile identificare il prodotto e risalire lungo la filiera alimentare, sino all'origine della contaminazione, sovente tale procedimento non sarà possibile. D'altra parte – e questo è solo un appunto sulla vicenda dell'E. Coli, emblematica per svariati aspetti – nel caso in esame non fu possibile determinare, proprio per la specificità del prodotto interessato, in

⁴⁵⁶ Per la distinzione tra tracciabilità di filiera e tracciabilità di filiera di prodotto, si rinvia a G. NICOLETTI, *Aspetti giuridici della tracciabilità e rintracciabilità nel settore alimentare*, in AA. VV., *La filiera del grano duro in Sicilia - Secondo Rapporto dell'Osservatorio della filiera cerealicola siciliana*, Palermo, 2005, pp. 251-259, consultabile all'indirizzo http://www.ilgranoduro.it/osservatorio/rapporto2/parte_nona.pdf [05 marzo 2013].

quale punto della catena esso fosse stato contaminato (se all'origine, se durante il trasporto, se nella lavorazione). Imprescindibile, pertanto, sotto taluni aspetti, il sistema della tracciabilità non rappresenta di certo uno strumento che, individualmente considerato, possa garantire la sicurezza degli alimenti o la risposta immediata alle emergenze sanitarie.

Vi è, infine, almeno un altro punto in cui il sistema di rintracciabilità potrebbe presentare alcune carenze ed è costituito dal fatto che l'obbligo, così come previsto dal regolamento (CE) 178/2002, è limitato all'interno dei confini europei. È pur vero che, sulla scena internazionale, la rintracciabilità appare essere un obiettivo condiviso, non solo al fine di garantire la sicurezza alimentare, ma quale imprescindibile strumento per consentire ed eventualmente incrementare i commerci da e verso l'Europa. Scelte compiute al fine di mantenere competitivi i propri mercati, in questo senso, sono state effettuate, nel corso degli anni, da diversi Paesi, quali, ad esempio, l'Australia e i Paesi aderenti al Mercosur. Negli Stati Uniti, se l'importanza attribuita al sistema di tracciabilità ha subito un incremento (anche nella percezione dei consumatori), a seguito sia degli episodi legati alla BSE, nel 2003, sia all'emergenza connessa al consumo di spinaci contaminati dal batterio *E. coli*, nel 2006, la concreta attuazione di meccanismi per garantirne il funzionamento non è stata caratterizzata da celerità.⁴⁵⁷

Non è individuabile, tuttavia, nonostante gli sforzi compiuti in questo senso dalla Commissione del Codex Alimentarius, una condotta unitaria a questo riguardo (affermazione tanto più vera se si conduce riferimento ai meccanismi di tracciabilità interna)⁴⁵⁸.

Se, come sinora visto, la rintracciabilità (intesa ai sensi del regolamento (CE) 178/2002) si traduce, in primo luogo, in compiti "amministrativi-gestionali" degli operatori professionali, essa, in secondo luogo, si espleta attraverso un'eterogeneità di dati su prodotti, fornitori, eventuali destinatari della merce, specifica a seconda del bene di riferimento.

Partendo da tale presupposto ed incentrando l'attenzione sui meccanismi di tracciabilità interna, parte della Dottrina ha rilevato l'impossibile esistenza di una "tracciabilità universale", applicabile ad ogni prodotto, catena od operatore professionale⁴⁵⁹. Se da un lato lo sviluppo di nuove tecnologie potrà condurre ad un progressivo incremento nell'efficienza del sistema di tracciabilità interna (e, in questo senso, è stato prospettato un ruolo chiave dell'informatizzazione delle catene produttive)⁴⁶⁰, dall'altro, la caratterizzazione delle operazioni attraverso dati può essa

⁴⁵⁷ M. GARCIA MARTINEZ – F. M. BROFMAN EPELBAUM, *The role of traceability in restoring consumer trust in food chains*, in AA.VV., *Food chain integrity – A holistic approach to food traceability, safety, quality and authenticity*, Cambridge, 2011, p. 297.

⁴⁵⁸ Si ricorda, tuttavia, la redazione, da parte dell'organizzazione internazionale per la standardizzazione, nella norma ISO 22005:2007(E), del 15/07/2007, relativa ai principi generali e requisiti di base per la progettazione e la realizzazione di sistemi di tracciabilità per la catena degli alimenti e dei mangimi. Lo standard, oltre a definire i concetti chiave inerenti alla predisposizione di un sistema di tracciabilità, definisce quest'ultimo quale strumento tecnico volto ad assistere un'organizzazione (ove con il termine si indica "un gruppo di persone e strutture con un assetto di autorità, responsabilità e relazioni", punto 3.10) nella conformazione ai propri obiettivi prefissati e ne precisa l'applicabilità nelle ipotesi in cui si renda necessario determinare la storia o la localizzazione di un prodotto o dei suoi componenti principali.

⁴⁵⁹ V. MORREALE – M. PUCCIO – N. MAIDEN – J. MOLINA – F. ROSINES GARCIA, *The role of service orientation in future web-based food traceability systems*, in AA. VV., *Food chain integrity*, op. cit., p. 6.

⁴⁶⁰ AA. VV., *Food chain integrity*, op. cit.

stessa presentare elementi di debolezza. Si rinvia, a tal proposito, allo studio di N. KOENDERINK e L. HULZEBOS, sulla possibilità di superare i cd. “colli di bottiglia” dei sistemi di tracciabilità⁴⁶¹. Gli Autori, esemplificando attraverso l'esempio della produzione di formaggio quark ai frutti di bosco, individuano, in particolare, almeno quattro punti critici, legati al fatto che il regolamento (CE) 178/2002 prevede solo meccanismi di tracciabilità verticale.

In primo luogo, la mancanza di un obbligo di tracciabilità interna dei prodotti, potrebbe determinare un'insufficienza dei dati al momento della verifica: capire dove, nell'ambito di uno stabilimento, si sia mosso un determinato prodotto e con quali altri alimenti o con quali contenitori/macchinari esso sia entrato in contatto potrebbe rivelarsi determinante in alcune procedure (si pensi al caso dell'E. Coli del 2011).

Ancora, potrebbe evidenziarsi un'insufficienza nella registrazione dei dati relativi ai processi di produzione come, ad esempio, la rilevazione di alcuni parametri rilevanti (nell'esempio riportato dagli Autori, la mancata indicazione dei dati relativi alle temperature di stoccaggio).

Una terza tipologia di “collo di bottiglia” è individuata nell'insufficienza di misurazioni sui prodotti. Se anche, infatti, risulta possibile individuare correttamente il percorso dell'alimento e aver contezza di tutti i parametri di produzione adottati, potrebbero risultare carenti informazioni sulle qualità, sullo stato microbiologico, ad esempio, del bene stesso. Simile ipotesi potrebbe determinarsi qualora mancassero (o non fossero riportati) i dati dei campionamenti effettuati sugli alimenti. Ancora una volta, la vicenda dell'E. Coli del 2011 si rivela significativa: ci si potrebbe infatti chiedere quale tipologia di controlli e campionamenti l'importatore tedesco o il confezionatore inglese avessero condotto sui beni loro consegnati e, ancora, quale efficacia preventiva simili operazioni avrebbero dovuto espletare e per quali motivazioni, in concreto, la fonte di contaminazione sia stata individuata – forse – solo a posteriori.

Un'ultima possibile carenza, trattando della tracciabilità quale flusso di dati, è individuata dagli Autori dello studio riportato nella insufficiente registrazione di informazioni sulla conclusione del processo produttivo. Nel caso, ad esempio, di malfunzionamenti dei macchinari di confezionamento, in assenza di adeguate procedure che permettano l'archiviazione di dati relativi anche a simili ipotesi, il sistema di tracciabilità interna potrebbe presentare una lacuna.

Si è ritenuto opportuno citare l'analisi effettuata da N. KOENDERINK e L. HULZEBOS per molteplici ragioni. Da un lato, attraverso lo studio dei singoli passaggi produttivi e delle eventuali falle che il processo informativo potrebbe presentare, è evidenziata l'importanza di garantire l'operatività – pur non prevista dalla legislazione europea – di adeguati sistemi di tracciabilità interna.

Dall'altro lato, si rivela implicitamente come l'attuale sistema imposto dalla normativa comunitaria risulti, in qualche modo, carente, nella misura in cui esso dispone la mera rintracciabilità verticale dei prodotti.

Ancora, lo studio evidenzia chiaramente come l'informatizzazione dei processi produttivi potrebbe determinare un costante incremento dell'efficienza e, di conseguenza, dell'efficacia, dei sistemi di rintracciabilità dei prodotti, consentendo lo

⁴⁶¹ N. KOENDERINK – L. HULZEBOS, *Dealing with bottlenecks in traceability systems*, in AA. VV., *Improving traceability in food processing and distribution*, Cambridge, 2006, pp. 88-106.

scambio e l'incrocio di dati in tempi estremamente contratti (ed in questo senso, pare di capire, è destinato a svilupparsi il futuro della sicurezza alimentare).

Infine, pur essendo il presente lavoro volto all'enucleazione di problematiche giuridiche connesse al sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi, come ribadito più volte nel corso della trattazione, l'indagine dei risvolti pratici che la normativa determina è imperativa: solo così, infatti, sarà possibile individuare possibili strategie di miglioramento della rete sotto il profilo legislativo. In proposito, sembra potersi concludere, prescindendo da qualsivoglia intervento di analisi economica del diritto, che l'imposizione di obblighi di tracciabilità orizzontale (che al momento viene effettuata solo su base volontaria) garantirebbe una maggiore immediatezza e precisione nell'individuazione delle problematiche legate alla non conformità dei prodotti alimentari, pur rimanendo fermi taluni limiti sopra evidenziati, legati alla specificità dei beni medesimi e dei processi coinvolti nella loro realizzazione, trasporto o distribuzione. Attraverso procedure informatizzate volte alla costituzione di efficienti sistemi di rintracciabilità interna, si potrebbe, in un notevole numero di casi, procedere a ritiri o richiami di prodotti in maniera più mirata, riducendo così lo spettro di intervento sul mercato ed i relativi costi (nel caso dell'E. Coli 2011, ad esempio, l'intera importazione di semi di fieno greco, a decorrere dal 2009, fu ritirata e furono sospesi gli ingressi nel territorio europeo di molteplici semi e legumi non direttamente coinvolti nella vicenda, ma evidentemente ritenuti a rischio). Parimenti, i tempi di risposta alle emergenze potrebbero essere notevolmente ridotti, se la reazione fosse limitata a specifici prodotti e realizzata attraverso i suddetti sistemi di tracciabilità interna.

È altresì evidente, da quanto sinora riportato, quale sia la ragione che rende la rintracciabilità strumento indispensabile al corretto funzionamento del RASFF: senza la presenza di idonei dati volti all'individuazione di un prodotto lungo tutta la filiera alimentare, sarebbe impensabile il raggiungimento degli obiettivi che il sistema stesso si prefigge. La comunicazione tempestiva della presenza di un rischio per la salute umana o animale⁴⁶² sarebbe, infatti, un risultato inarrivabile, senza la previa determinazione dei prodotti e dei lotti interessati dalle notifiche, così come la possibilità di procedere a ritiri o richiami degli alimenti dal mercato sarebbe frustrata dalla indeterminatezza del percorso compiuto dai prodotti medesimi lungo tutta la filiera.

IV.4 Le misure di emergenza adottate dalla Commissione ex art. 53 del regolamento (CE) 178/2002 e lo strumento offerto agli Stati membri dall'articolo 54, in caso di inerzia della stessa

A seguito della trasmissione di una notifica sulla rete RASFF, come già ribadito più volte, la Commissione avrà non solo il compito di inoltrare la medesima dopo aver effettuato un controllo meramente formale sulla stessa, ma, secondo quanto disposto dall'articolo 53 del regolamento (CE) 178/2002, adotterà immediatamente, "in funzione della gravità della situazione" le idonee misure volte a fronteggiare l'emergenza. Presupposto dell'applicazione di tale norma sarà la manifesta circostanza che alimenti o

⁴⁶² Per alcune considerazioni sui caratteri e l'importanza della rintracciabilità nel settore dei mangimi, si rinvia a I. TRAPÈ, *La disciplina comunitaria dei mangimi*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2004, 3, pp. 13-62.

mangimi di origine “comunitaria” o importati da un Paese terzo possano comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l’ambiente, che non possa essere adeguatamente affrontato mediante misure adottate dallo Stato membro o dagli Stati membri interessati.

La stessa norma dispone quali strumenti la Commissione possa in concreto adottare. In particolare, nel caso di alimenti o mangimi di origine europea, essa potrà prevedere la sospensione dell’immissione sul mercato o dell’utilizzazione dell’alimento o del mangime oggetto di notifica; potrà stabilire condizioni particolari di commercializzazione per gli stessi o prendere qualunque altra misura ritenuta adeguata. Quando, invece, si tratti di alimenti o mangimi importati da un Paese terzo, l’Istituzione potrà sospendere le importazioni dell’alimento o del mangime in questione da tutto il Paese terzo interessato o da parte del suo territorio ed eventualmente dallo Stato terzo di transito o determinare condizioni particolari per essi o, ancora, disporre ogni altra misura ritenuta adeguata.

La Commissione agirà di propria iniziativa, o su richiesta di uno Stato membro, con l’assistenza del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, secondo la procedura cui l’articolo 58, paragrafo 2 dello stesso regolamento fa riferimento. Sino al 2011, il rinvio doveva essere condotto agli articoli 5 e 7 della decisione 1999/468/CE⁴⁶³ e, in particolare, alla procedura di regolamentazione. Con il regolamento (UE) 182/2011⁴⁶⁴ il riferimento dovrà invece essere effettuato agli articoli 5 e 10 del medesimo atto, con espressa applicazione della cd. procedura d’esame.

Come facilmente intuibile leggendo le norme richiamate, le garanzie offerte dalla procedura del Comitato hanno come contrappeso una notevole dilatazione dei termini massimi per l’adozione delle misure. All’emergere di una problematica legata all’uso di alimenti o mangimi, sovente si rende necessaria una risposta repentina. Per evitare che la procedura prefissata si trasformi in un deleterio ritardo nell’adozione delle adeguate misure, l’articolo 53 del regolamento (CE) 178/2002 dispone, al paragrafo 2, la possibilità di adozione, da parte della Commissione, di strumenti provvisori, previa consultazione degli Stati membri interessati e dopo aver informato tutti gli altri Stati membri. In simile evenienza, sarà compito dell’Istituzione sottoporre, entro un termine di massimi dieci giorni lavorativi, le misure provvisorie alla procedura d’esame prevista dal regolamento (UE) 182/2011.

Due, quindi, sono le ipotesi disciplinate dall’articolo 53. Nell’un caso, la presenza di un rischio per la salute umana, animale o per l’ambiente, legato al consumo di alimenti o all’utilizzo di mangimi e non adeguatamente affrontabile dallo Stato membro o dagli Stati membri interessati. Si potrebbe notare, a questo riguardo, una lieve differenza tra la versione inglese e quella italiana del regolamento citato. La prima, infatti, utilizza l’espressione “*that such risk cannot be contained satisfactorily*”, ove la forma passiva del verbo “to contain” potrebbe esser tradotta con “esser contenuto, esser limitato, esser “fermato””. La versione italiana, invece, utilizza l’espressione “*non possa*

⁴⁶³ Decisione del Consiglio del 28 giugno 1999, n. 1999/468/CE, recante modalità per l’esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, in GU L 184, del 17 luglio 1999, pp. 23-26.

⁴⁶⁴ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell’esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, in GU L 55, del 28 febbraio 2011, pp. 13-18.

essere adeguatamente affrontato”, suggerendo un’anticipazione dell’intervento della Commissione. Mentre il “contenimento” del rischio presuppone, infatti, un’attivazione dello Stato membro interessato ed una valutazione dell’adeguatezza delle misure dopo che tali strumenti siano stati adottati, “l’affrontare” il rischio medesimo si pone in un gradino antecedente: solo dopo aver affrontato il rischio, nel senso di essersi posti innanzi ad esso per fronteggiarlo, infatti, sarà possibile adoperarsi per limitarlo. In questo caso, dunque, l’ingresso dell’attività di “coamministrazione”⁴⁶⁵ della Commissione parrebbe collocato in un momento lievemente anteriore, con una valutazione aprioristica della possibilità dello Stato interessato di far fronte adeguatamente al rischio medesimo. Il primo elemento in evidenza, nella disciplina offerta dall’articolo in esame, è dunque la sussidiarietà dell’intervento della Commissione, la quale potrà agire sia di propria iniziativa che, si ricorda, su richiesta dei Paesi membri interessati.

Altro nodo giunto al pettine dell’interpretazione della norma in esame, è comprendere in cosa consista l’impossibilità dello Stato interessato di far fronte adeguatamente (o in misura soddisfacente, per utilizzare una traduzione più fedele al testo inglese) al rischio medesimo. Taluni sostengono che l’intervento della Commissione si riveli necessario quando il Paese interessato non sia in grado di far fronte alla problematica, per la portata del rischio o per l’incapacità concreta di porre in essere idonee misure. L’attenzione è qui posta sull’adeguatezza pratica della risposta degli Stati coinvolti⁴⁶⁶. Dall’altro lato, vi è chi, diversamente, interpreta l’impossibilità di adottare misure adeguate come una limitazione “amministrativa”, come un’incapacità ad agire in un determinato settore per far fronte al rischio⁴⁶⁷. Qui l’attenzione viene invece spostata su un’incapacità “giurisdizionale” dello Stato membro, di adottare determinate misure.

A parere di chi scrive, l’interpretazione offerta all’articolo 53 trova collocazione su un piano intermedio tra i due orientamenti. Da un lato, infatti, pare potersi affermare che l’intervento della Commissione sia richiesto nella misura in cui gli strumenti adottati dallo Stato membro interessato non siano sufficienti ad affrontare il rischio, a causa della gravità, portata, estensione del medesimo. Dall’altro lato, non essendo possibile per un Paese del RASFF adottare misure al di fuori della propria sovranità, è imprescindibile un intervento dell’Istituzione europea che consenta un’uniforme risposta su tutto il territorio “comunitario” interessato dalla problematica. In altri termini, la Commissione eserciterebbe qui un ruolo di direzione e coordinamento indispensabile per garantire il superamento (o il rafforzamento) di eventuali punti critici della rete di allerta rapida. Simile interpretazione trova conforto nella stessa previsione dell’articolo 53 della possibilità per ciascuno Stato membro di richiedere l’attivazione, in questo senso della Commissione: qualunque Paese, dunque, che ravvisi la necessità dell’intervento di un soggetto soprannazionale potrà adoperarsi per la garanzia di massima ed uniforme sicurezza all’interno del sistema.

La seconda ipotesi prevista dall’articolo 53, specificazione della prima, prevede l’eventualità che l’urgenza del caso renda necessario procedere in assenza delle

⁴⁶⁵ Si fa propria, in questo punto, l’espressione utilizzata da F. ALBISINNI, *Commento agli articoli 53 e 54, in Commentario IDAIC al regolamento (CE) 178/2002*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, pp. 439-443.

⁴⁶⁶ F. ALBISINNI, *op. cit.*, p. 441.

⁴⁶⁷ R. SPIZOVSKA VASKOSKA, “*Sprouting*” food law – *A decade of emerging measures and crisis management in food safety; EU powers, science and uncertainty*”, Wageningen University, 2012, p. 21.

deliberazione del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, posticipando tale fase ad un momento successivo rispetto all'adozione delle misure che, per modalità di deliberazione, dovranno necessariamente essere provvisorie. Sarà comunque richiesta la previa consultazione degli Stati membri interessati e l'informazione di tutti gli altri Stati membri. Nulla dispone, il regolamento, in relazione alla possibilità di opposizione di taluni dei citati Paesi alle misure così adottate dalla Commissione. La necessità, già sopra indicata, di una risposta uniforme in tempi particolarmente contratti dovrebbe escludere una simile evenienza: contrasterebbe, infatti, con l'esigenza di speditezza la dilatazione temporale che un'eventuale opposizione alle misure adottate potrebbe comportare.

Altra conseguenza della trasmissione, all'interno della rete RASFF, di notifiche concernenti rischi connessi al consumo di alimenti o all'utilizzo di mangimi potrebbe essere la decisione, ex art. 54 del regolamento (CE) 178/2002, di adottare misure cautelari provvisorie, in assenza di attivazione della Commissione, secondo la procedura appena descritta dell'articolo 53. In tale evenienza, sarà cura dello Stato membro informare immediatamente gli altri membri e la Commissione, la quale avrà dieci giorni lavorativi di tempo per sottoporre le misure al parere del Comitato, secondo quanto disposto dall'articolo 58 del Regolamento. Sino all'adozione delle misure europee, lo Stato membro potrà mantenere in vigore i propri provvedimenti cautelari provvisori.

IV.5 Incidenti, emergenze e crisi

La lettera del regolamento (CE) 178/2002 prevede un'ulteriore ipotesi, rispetto a quelle sopra indicate. Si è detto che, all'emergere di una problematica alimentare legata all'uso di alimenti o mangimi, ciascuno Stato membro, previa notifica alla Commissione, potrà adottare le misure idonee per fronteggiare il rischio. Nel caso in cui queste non siano sufficienti ad arginare il problema, la Commissione avrà il dovere di intervenire, di propria iniziativa o su richiesta di un Paese membro, al fine di adottare misure uniformi volte al raggiungimento del suddetto obiettivo. L'articolo 56 del regolamento (CE) 178/2002, unitamente alle norme che immediatamente precedono e seguono⁴⁶⁸, lascia spazio all'ipotesi che non solo le misure nazionali, ma neppure le misure adottate ai sensi dell'articolo 53 (o eventualmente 54) siano sufficienti ad offrire una risposta adeguata al "*rischio grave diretto od indiretto per la salute umana derivante da alimenti o mangimi*"⁴⁶⁹. In tale evenienza, che assumerà dunque la più grave ed ampia connotazione di "crisi", la Commissione trasmetterà immediatamente una notifica alla Autorità europea per la sicurezza alimentare e agli Stati membri.

⁴⁶⁸ In particolare, l'articolo 55 del Regolamento (CE) 178/2002 prevede l'elaborazione, da parte della Commissione, in stretta collaborazione con l'EFSA e gli Stati membri, di un piano generale per la gestione delle crisi riguardanti la sicurezza di alimenti e mangimi, mentre l'articolo 57 specifica i compiti dell'unità di crisi.

⁴⁶⁹ Secondo quanto indicato dalla Decisione 2004/478/CE, del 29 aprile 2004, relativa all'adozione di un piano generale di gestione della crisi nel settore degli alimenti e dei mangimi, in GU L 160 del 30 aprile 2004, pp. 106-118 (versione italiana), l'unità di crisi non dovrebbe essere creata per quelle ipotesi in cui il rischio, *solo potenziale, potrebbe* evolversi in un "*rischio serio difficilmente prevenibile, eliminabile o riducibile tramite la sola applicazione degli articoli 53 e 54*". In altri termini, per l'applicazione degli articoli 56 e 57 del Regolamento (CE) 178/2002 è richiesta la presenza di un rischio attuale.

Seguirà la costituzione di un'unità di crisi, composta sia dalla Commissione che dall'EFSA e supportata, all'evenienza, da soggetti pubblici o privati, con il compito di individuare i dati rilevanti, raccogliarli e valutare tutte le "informazioni pertinenti", selezionando così la migliore strategia per una corretta ed efficace gestione del rischio⁴⁷⁰. In particolare, secondo quanto precisato dalla decisione 2004/478, le azioni che l'unità di crisi intraprenderà saranno:

- azioni inerenti alla raccolta dei dati scientifici pertinenti nonché tutte le informazioni scientifiche atte a consentire la gestione del rischio nella maniera più efficace possibile, comprendendo, in ciò, la condivisione di informazioni scientifiche tra i membri dell'unità di crisi, eventualmente raccolte anche attraverso organizzazioni internazionali, paesi terzi o soggetti interessati;

- azioni inerenti alla raccolta di dati pertinenti, diversi dai dati scientifici;

- azioni inerenti alla valutazione delle informazioni disponibili, con particolare considerazione del ruolo tecnico dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare;

- azioni inerenti all'individuazione delle possibili opzioni per prevenire, eliminare o ridurre a un livello accettabile il rischio per la salute umana, da aggiornare costantemente in relazione alle nuove informazioni e ai nuovi dati disponibili;

- azioni correlate all'organizzazione della comunicazione rivolta all'opinione pubblica sul tema dei rischi implicati e dei dati disponibili. Compito dell'unità di crisi sarà, infatti, provvedere all'informazione "del pubblico", per quanto concerne la problematica alimentare emersa.

In tal senso è bene ricordare come la stessa decisione preveda l'adozione, da parte dell'unità di crisi, di una strategia di comunicazione volta sia alla determinazione del contenuto dei messaggi, che alla tempistica con cui gli stessi sono resi pubblici. Nella stessa, saranno coinvolti tutti i soggetti interessati, dagli Stati membri, ai "principali soggetti in causa" (nei quali vengono annoverati anche i produttori, i distributori e le categorie rappresentative). Le informazioni saranno trasmesse, ovviamente, anche ai Paesi terzi interessati.

Va osservato, come precisato dalla decisione 2004/478/CE, che l'unità di crisi non è responsabile per l'adozione di decisioni concernenti la gestione del rischio né per l'applicazione della legislazione. I suoi compiti, dunque, appaiono essere meramente organizzativi e valutativi, lasciando inalterate le competenze decisionali della Commissione (assistita, ex art. 58, dal Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, secondo il ben noto principio posto alla base del regolamento (CE) 178/2002). In particolare, convocata l'unità di crisi, la Commissione riceverà la comunicazione delle opzioni individuate dalla stessa; la notifica sarà immediatamente inoltrata a tutti gli Stati membri. L'Istituzione europea predisporrà successivamente le eventuali misure da intraprendere, previo parere del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali (con le considerazioni già viste per l'articolo 53 del Regolamento (CE) 178/2002). La valutazione scientifica rimarrà parimenti affidata, con la responsabilità da essa scaturente, alla Autorità europea per la sicurezza alimentare, mentre gli Stati membri, conformemente alle previsioni della legislazione alimentare

⁴⁷⁰ In ciò, secondo quanto previsto dal paragrafo 5.2 della decisione 2004/478/CE, tutti i membri dell'unità di crisi saranno tenuti a cooperare sia al fine di raccogliere e condividere tutte le relative informazioni disponibili, sia nella valutazione dei dati raccolti e nell'elaborazione delle migliori soluzioni di gestione, sia, infine, nella fase di comunicazione ed informazione al pubblico.

generale, saranno responsabili dei controlli effettuati dalle proprie autorità, entro i confini nazionali.

È interessante notare come, a differenza dell'articolo 53, l'articolo 56 limiti l'intervento al solo rischio grave, diretto od indiretto, per la salute umana, senza estenderne l'applicazione ai rischi per la salute animale o per l'ambiente. La lettura che dovrà plausibilmente offrirsi pare comunque ritenersi quella estensiva, partendo dal presupposto che difficilmente un rischio delle proporzioni cui l'articolo 56 fa riferimento non comporterà ripercussioni indirette sulla salute umana (e dunque comunque rientranti nel campo di applicazione della norma).

Altro aspetto rilevante, messo in risalto dalla decisione 2004/478/CE concerne l'interazione tra l'unità di crisi, costituita ai sensi del regolamento (CE) 178/2002, e altre reti gestite dalla Commissione, come il sistema di allerta e risposta rapida per le malattie umane o il sistema di notifica delle malattie animali o, ancora, le reti operative nel settore della ricerca, gestite dall'apposita DG della Commissione.

Le notifiche RASFF si inseriscono dunque in una cornice normativa "in crescendo" dove, a partire da ipotesi meno gravi che potrebbero essere definite come "incidenti"⁴⁷¹, gestibili, essenzialmente, a livello nazionale, si passa alle emergenze, più efficacemente affrontate attraverso l'intervento della Commissione, sino alle crisi, in cui si rivelerà necessaria la costituzione di una task-force coinvolgente anche soggetti pubblici e/o privati⁴⁷².

Con riferimento a tale ultimo aspetto, è doveroso notare che la terminologia utilizzata dal legislatore europeo non sarà da considerarsi inequivocabile. Si pensi, ad esempio, ancora una volta, alla così definita "emergenza dell'E. Coli". Il modo in cui la vicenda è stata affrontata, la specifica costituzione di una task-force composta sia dalla Commissione che da esperti dell'EFSA, che da altri soggetti provenienti da molteplici enti ed organismi specializzati⁴⁷³, la comunicazione da parte della stessa al pubblico sono elementi tali da caratterizzare una vera e propria "crisi", secondo le disposizioni degli articoli 56 e 57 del Regolamento (CE) 178/2002.

È questa un'ulteriore argomentazione che avvalorava quanto più volte detto in relazione al sistema di allarme rapido e alle procedure che dallo stesso scaturiscono o che sono con esso connesse: il RASFF è un sistema fondato sulla prassi e disancorato dai formalismi legislativi; chiamare emergenza una crisi, se dal punto di vista dell'impatto mediatico, potrebbe, ad esempio, determinare un minor allarmismo, poco in realtà cambia dal lato concreto, considerando il fatto che è la procedura seguita in una

⁴⁷¹ Utilizzando così l'espressione contenuta nel "*Modus operandi for the management of new food safety incidents with a potential for extension involving a chemical substance*" della Commissione europea e del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, consultabile all'indirizzo http://ec.europa.eu/food/food/foodlaw/procedures/modus_operandi.pdf [05 marzo 2013].

⁴⁷² Il terzo paragrafo dell'allegato alla decisione 2004/478/CE, elencando le fonti delle informazioni che potranno condurre all'applicazione del piano generale di gestione della crisi, pone al primo posto le notifiche di allarme rapido RASFF, indicando, successivamente, gli altri tipi di notifica, le informazioni fornite dal Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, le informazioni provenienti dall'EFSA, le relazioni dell'ufficio alimentare e veterinario, le informazioni della rete epidemiologica dell'Unione europea, le informazioni fornite dai paesi terzi o da organismi internazionali e, infine, qualsiasi altra fonte.

⁴⁷³ Per maggiori dettagli sulla composizione della task force, si rinvia al sito dell'EFSA, ed in particolare al seguente URL <http://www.efsa.europa.eu/it/ecolioutbreak2011/docs/ecolioutbreak2011taskforce.pdf> [05 marzo 2013].

vicenda ed il modo in cui la stessa sarà affrontata che consentiranno di dare un nome alla stessa, anziché il contrario⁴⁷⁴.

IV.6 La risposta dei consumatori alle notifiche inoltrate nella rete

Dopo aver analizzato gli effetti diretti che la trasmissione di una notifica nella rete RASFF comporta, è ora necessario dedicare attenzione alla serie di conseguenze indirette che la stessa esplica all'esterno del sistema.

La prima considerazione da condurre dovrà attenersi alla risposta che i consumatori offrono in occasione del lancio di una notifica. L'importanza di tale effetto "indiretto", peraltro già anticipata, è facilmente intuibile e risiede nell'impatto che le scelte di acquisto possono determinare sui mercati.

Prima di addentrarsi in un'area di simile rilevanza, è indispensabile condurre una valutazione che tenga conto della differenza tra le tipologie di notifiche. Mentre, infatti, una notifica per informazione o una notifica di follow up non daranno origine a particolari reazioni da parte dei consumatori, atteso il loro scarso carattere "sensazionalistico", una notifica di allerta, tanto più se relativa a prodotti commercializzati su diversi mercati, sarà tale da determinare un'attenzione maggiore del pubblico. Quanto sopra, ad una condizione: l'imprescindibile intervento della rete mediatica.

Se escludessimo quest'ultima, infatti, gli unici modi, accessibili ai cittadini, per aver conoscenza delle notifiche di allerta sarebbero la consultazione del portale RASFF o le comunicazioni fornite dagli operatori professionali, in ottemperanza agli obblighi su di loro gravanti.

Non occorre soffermarsi sulla considerazione che l'esistenza di un portale pubblico attraverso cui accedere alle informazioni, in concreto, determini la generale conoscenza dei dati ivi contenuti. È sufficiente condurre qualche sommaria intervista per realizzare, in particolare, l'assoluta ignoranza dell'esistenza del RASFF e di un portale dedicato.

Per quanto concerne le comunicazioni fornite dagli operatori professionali direttamente ai consumatori, sarebbe interessante condurre un'indagine su come esse siano effettuate e attraverso quali mezzi esse siano trasmesse. Se, in alcuni Membri del RASFF, all'interno della pagina web del punto di contatto nazionale è contenuto un

⁴⁷⁴ Si veda la definizione di crisi contenuta nella decisione 2004/478/CE, secondo cui: "*Le situazioni di crisi sono quelle in cui sono coinvolti fattori critici a un livello tale da portare la Commissione a ritenere che la gestione del rischio in questione, derivante da prodotti alimentari o mangimi, sarà di tale complessità da impedirne l'adeguata gestione tramite disposizioni esistenti o tramite la sola applicazione degli articoli 53 e 54.*

L'esperienza passata dimostra che di norma le situazioni implicative dei rischi possono essere adeguatamente gestite attraverso le procedure esistenti. Di conseguenza le situazioni effettivamente definibili come "crisi" saranno assai limitate, se non addirittura eccezionali.

In particolare si tratta dei seguenti fattori critici:

la situazione implica un serio rischio – diretto o indiretto – per la salute umana e/o è percepito o divulgato come tale e il rischio si diffonde o potrebbe diffondersi attraverso una parte considerevole della catena alimentare e la potenziale ampiezza del rischio per più Stati membri e/o paesi terzi è notevole".

apposito spazio per la pubblicazione delle informazioni relative a ritiri e richiami, è pur vero che simili iniziative non appartengono alla maggioranza dei partecipanti alla rete. Parimenti, come già evidenziato per il portale RASFF, solo un esiguo numero di soggetti verificherà regolarmente (o anche solo sporadicamente) la presenza di allerte determinanti misure incisive sul mercato dei prodotti.

Stante questo disinteresse generalizzato per il sistema di allerta e per le sue notifiche, come può dunque accadere che alcune informazioni trasmesse nella rete possano scatenare reazioni tanto violente nel pubblico dei consumatori, da alterare sensibilmente l'equilibrio del mercato, spingendo addirittura, in talune ipotesi, alcune imprese verso l'orlo del fallimento?

La risposta risiede proprio nell'intervento dei mezzi mediatici e delle modalità con cui questi trasmettono le informazioni al pubblico. La tematica solleva indubbi profili di giuridicità, con particolare riferimento alla strategia utilizzata dalla rete mediatica per comunicare all'utenza "notizie" legate alle allerte alimentari. Non può essere negato, infatti, che quantomeno nel nostro Paese (e, a riguardo, sarebbe interessante comprendere quali siano i parametri adottati nel resto dei Membri del RASFF), ogni notizia volta all'informazione dei cittadini in realtà venga trasformata in una battaglia al sensazionalismo e all'allarmismo. Simili modalità si realizzano, solitamente, attraverso la proposizione ripetitiva di servizi o articoli dai toni disfattistici, volutamente carenti di dati che porterebbero al ridimensionamento della notizia stessa⁴⁷⁵. Questo andamento, d'altra parte, non si riscontra solo nel settore alimentare, ma si estende ad ogni notizia che possa prestarsi al suddetto "sensazionalismo". Si pensi, ad esempio, agli incidenti aerei, fortunatamente rari, ma di impatto emotivo non di poco conto. È sufficiente notare come, nei giorni immediatamente successivi ad un disastro di tal fatta, una serie di episodi di atterraggi di emergenza compaia tra gli argomenti prediletti della rete mediatica. Questo, in realtà, non significa che nel resto dell'anno ipotesi di emergenza non si verifichino: semplicemente non viene loro dato alcun risalto.

Ovviamente, trascorse "le due settimane di rito", nessuna notizia sarà più data in merito: così per l'E. coli, così per l'influenza aviaria e la BSE prima, così per qualunque altra problematica sanitaria sino ad oggi emersa.

L'impatto che le notizie suscitano nei consumatori e le scelte d'acquisto che dagli stessi vengono effettuate, solitamente per mancanza di una "controinformazione" di eguale forza, sono stati oggetto di numerosi studi⁴⁷⁶.

⁴⁷⁵ Il fenomeno non sembra limitato al nostro Paese, d'altra parte. Si rinvia a W. VERBEKE – R.W. WARD – J. VIAENE, *Probit analysis of fresh meat consumption in Belgium: exploring BSE and television communication impact*, in *Agribusiness*, 2000, 16, 2, pp. 215-234, per quanto concerne le argomentazioni inerenti all'impatto del messaggio televisivo sulle scelte dei consumatori, considerate nel breve periodo e poste, qui, a conferma di quanto sinora sostenuto, ossia dell'incapacità del consumatore "medio" di rispondere in modo ponderato e razionale alle emergenze alimentari (o supposte tali).

⁴⁷⁶ S. LEIBLE, *Consumer information beyond food law*, in *EFFL*, 2010, pp. 316-324; D. BÁNÁTI, *Consumer response to food scandals and scares*, in *TFST*, 2011, 22, pp. 56-60; V. RODRIGUEZ FUENTES, *The regulation of food risk communication in Spain and the EU*, in *EFFL*, 2010, pp. 204 – 215; B. WANSINK, *Consumer reactions to food safety crises*, in *Adv. Food Nutr. Res.*, 2004, 48, pp. 103-150. M.P.M.M. DE KROM, *Food risks and consumer trust – European governance of avian influenza*, Wageningen, 2010, p. 12, suddivide gli autori che si sono occupati della tematica della risposta dei consumatori alle emergenze alimentari in due categorie. Da un lato, coloro che affrontano il rischio alimentare quale rischio appartenente al consumatore, concentrandosi sulla capacità di tale relazione di determinare le sorti della "governance" della politica alimentare. Dall'altro, sono annoverati gli studiosi

Il primo problema che si presenta, nell'affrontare siffatta tematica, è comprendere le caratteristiche del “target” cui le informazioni inoltrate dai media si riferiscono. Possono essere esse identificate con quelle che la legislazione europea attribuisce al “consumatore” nell’ambito delle proprie disposizioni? In altri termini, il “consumatore europeo” che popola regolamenti e direttive è lo stesso “consumatore” che quotidianamente acquista prodotti al dettaglio? Ed è lo stesso “consumatore” che costituisce il target della informazione mediatica come sopra indicata?

La Corte di Giustizia dell’Unione europea è giunta ad individuare una “definizione” di “*consumatore medio*” nel soggetto “*normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto*”⁴⁷⁷, focalizzando la stessa, prima in relazione all’etichettatura e denominazione dei prodotti alimentari, poi estendendola e richiamandola in molteplici campi di applicazione, dai marchi⁴⁷⁸ alle pratiche commerciali sleali nei confronti dei consumatori come sopra definiti⁴⁷⁹. È a tale consumatore, dunque, che dovrà farsi riferimento nell’applicare o analizzare la normativa “comunitaria”. Ad esso, dunque, dovrà riferirsi anche il regolamento (CE) 178/2002, così come il regolamento di attuazione 16/2011/UE. Il problema sarà, però, stabilire quando l’informazione che tale soggetto riceve sia effettivamente “normale” e quando esso possa definirsi “attento ed avveduto”. Come segnalato poc’anzi, infatti, la congerie di dati forniti dalla rete mediatica mal si attaglia al requisito di “normalità” informativa richiesta dalla definizione europea: in primo luogo, per il fatto che i dettagli trasmessi ai consumatori difettano senza dubbio di obiettività. La necessità di raggiungere l’effetto sensazionalistico sopra descritto rende imprescindibile lo “sbilanciamento” della notizia. In secondo luogo, perché manca l’imparzialità dell’informazione (le influenze esterne che indirizzano i canali mediatici sono ben note, tanto da poter sovente ricondurre quotidiani, riviste, programmi televisivi e siti internet ad una corrente di pensiero piuttosto che ad un’altra). In terzo luogo, perché l’informazione quotidianamente propinata al consumatore “medio” è viziata da una mancanza assoluta di scientificità (come già anticipato, dati di carattere tecnico appaiono solitamente eradicati dal loro contesto e inseriti in ambienti avulsi dalla realtà di origine, con travisamento dei risultati dei quali dovrebbero essere spiegazione).

che riconducono la propria indagine ad una dimensione sociale del problema: i consumatori non possono essere considerati entità autonome rispetto ai rischi alimentari. La fiducia che gli stessi ripongono nella sicurezza degli alimenti, dunque, dovrà influenzare direttamente le scelte della politica alimentare. Come si argomenterà oltre, la posizione di chi scrive si avvicina alla prima categoria delineata, subordinando l’effettiva informazione dei consumatori ad una ponderata valutazione degli effetti che la stessa potrebbe invece determinare sul mercato, a parità di tutela della salute umana.

⁴⁷⁷ Sentenza della Corte di Giustizia, 16 luglio 1998, in C-210/96, *Gut Springenheide GmbH e Rudolf Tusky contro Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt - Amt für Lebensmittelüberwachung*, in *Racc.*, 1998, I-4657; Sentenza della Corte di Giustizia, 28 gennaio 1999, in C-303/97, *Verbraucherschutzverein eV contro Sektellerei G.C. Kessler GmbH und Co.*, in *Racc.*, 1999, I-513; Sentenza della Corte, 4 aprile 2000, in C-465/98, *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln eV contro Adolf Darbo AG*, in *Racc.*, 2000, I-2297. Sulla nozione di consumatore medio, si veda L. GONZÁLES VAQUÉ, *La notion de “consommateur moyen” selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Rev. Dr. Un. Eu.*, 2004, pp. 69-92.

⁴⁷⁸ Sentenza della Corte di Giustizia, 10 marzo 2011, in C-51/10 P, *Agencja Wydawnicza Technopol sp. z o.o. contro Ufficio per l’armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli) (UAMI)*, in *Racc.*, 2011, I-1541.

⁴⁷⁹ Sentenza della Corte di Giustizia, 15 marzo 2012, in C-453/10, *Jana Pereničová e Vladislav Perenič contro SOS financ spol. s r. o.*, non ancora pubblicata in *Racc.* [05 marzo 2013].

Si potrebbe obiettare, a questo proposito, che, attesa l'“evoluzione” della comunicazione e delle sue caratteristiche, questo appena descritto dovrebbe essere il parametro di normalità dell'informazione medesima: un'informazione priva di qualsivoglia requisito di obiettività, imparzialità e scientificità. A questo punto, però, forse la definizione europea di consumatore dovrebbe essere rivista, in quanto, attualmente, essa presuppone una certa capacità di raziocinio del soggetto di riferimento, dotato, si ricorda, di normali doti di “attenzione” ed “avvedutezza”. Tali doti, si ricorda, sono duramente sfidate dalle modalità di informazione come sopra delineate.

Qualunque tentativo di riportare nel deontologicamente corretto ed equilibrato il carattere dell'informazione odierna sarebbe indubbiamente visto quale affronto al principio di libertà di pensiero ed espressione, per cui, nel presente lavoro, ci si asterrà dal ventilare simile ipotesi.

Ciò premesso, è chiaro che il consumatore medio europeo “per definizione” non coincide con il consumatore medio target del sistema informativo oggi vigente, caratterizzato dalla necessità che l'utenza difetti di capacità di discernimento: l'obiettivo sensazionalistico della notizia non incontrerebbe, altrimenti, terreno su cui crescere.

Pare potersi osservare, però, che anche il consumatore cui il RASFF presta ausilio e dal quale dovrebbe trarre attivazione potrà ritenersi coincidente con le figure di consumatore medio “per definizione” (definizione europea) e di consumatore medio “dell'informazione” (target del sistema mediatico). Si ricorda, a tal proposito, il presupposto da cui la presente ricerca è partita: il RASFF è nato e si è sviluppato indipendentemente da una normativa europea di regolazione, è cresciuto nella prassi e – pare di capire – sarà destinato ad evolversi in essa. Per poter concretamente funzionare, al di là di una efficiente organizzazione e collaborazione degli operatori professionali, il sistema di allarme rapido presuppone, come indicato trattando dei soggetti “mediati” della rete, che il consumatore di un prodotto alimentare sia in grado, in primo luogo, di valutare la presenza di un rischio per la propria salute, attivandosi, eventualmente, per portare a conoscenza le competenti autorità della problematica.

La circostanza presuppone un certo impegno etico da parte del consumatore stesso che, anziché limitarsi a non utilizzare il prodotto gettandolo direttamente, dovrà attivarsi per riportarlo al venditore o consegnarlo all'ufficio sanitario incaricato. Prescindendo dalle eccezioni, assumiamo l'esempio classico della mozzarella che, per errore di fabbricazione, non è stata adeguatamente pressata (con conseguenza permanenza di alveoli d'aria e deterioramento del prodotto) o che, per interruzione della catena del freddo, presenta caratteristiche tali da renderla inadatta al consumo umano. Valutiamo anche il costo medio di una singola mozzarella. Poniamo sul piatto della bilancia i costi in termini di tempo, carburante e buona volontà che il riportare la mozzarella al venditore o alla più vicina autorità potrebbe comportare. Quanti consumatori si adopererebbero effettivamente per rendere nota agli uffici incaricati o ai rivenditori la problematica riscontrata? Quanti, invece, si limiterebbero a non consumare il prodotto gettandolo tra la spazzatura? E quanti (perché è bene valutare anche questa ipotesi) utilizzerebbero comunque la mozzarella, disinteressandosi della potenziale nocività o della sua non compatibilità alimentare?

Eguale, il RASFF prevede una collaborazione dei consumatori anche in caso di richiamo del prodotto dal mercato. Come si argomentava in precedenza, raramente il consumatore accede ai siti informativi specifici, quali potrebbero essere il portale del

sistema di allarme rapido o la pagine del punto di contatto nazionale. Difficilmente, dunque, di propria spontanea iniziativa egli verrà a conoscenza delle procedure di richiamo avviate per determinati prodotti alimentari, salvo che le stesse non siano in qualche modo pubblicizzate all'interno dei locali commerciali del venditore (es. supermercato). Difficilmente i mezzi di informazione saranno d'aiuto, in questo caso, mirando, come si è sopra visto, più alla diffusione di notizie di impatto che alla comunicazione di dati concretamente utili. Anche in questo senso, dunque, il consumatore del RASFF sarà diverso dal consumatore medio "per definizione" e da quello "dell'informazione".

Valutato, dunque, che, con riferimento alle emergenze alimentari, il concetto di "consumatore medio" valevole per altri ambiti non può trovare riscontro, valutato altresì che un consumatore come quello che il RASFF richiederebbe per un suo corretto funzionamento, in realtà, costituisce l'eccezione, pare doversi suggerire che il consumatore medio maggiormente presente sia quello cui i sistemi di comunicazione mediatici si rivolgono, ossia un soggetto facilmente influenzabile da notizie sensazionalistiche, caratterizzate da mancanza di obiettività, imparzialità e scientificità.

Purtroppo, le oscillazioni che i mercati dei prodotti alimentari subiscono in caso di allerte sembrano verificare l'esattezza di tale ultima asserzione, contrastante, almeno parzialmente, come facilmente intuibile, con quella parte di studiosi che, dediti allo studio delle reazioni dei consumatori, delineano la risposta degli stessi al "rischio" come un processo complesso, sensibile al contesto in cui si sviluppa e fondato non solo su dati scientifici ma anche su aspetti di natura sociale, e, in quanto tale, non etichettabile semplicemente come "irrazionale", in quanto non basato sulle stesse strutture "razionali" dei ragionamenti scientifici⁴⁸⁰. Certamente i presupposti da cui partono esperti del settore alimentare (e non solo) e consumatori medi sono diversi, come diverse saranno le prospettive da cui entrambi i gruppi muovono. Tale considerazione, tuttavia, non appartiene allo stesso ambito delle argomentazioni sopra condotte sull'irrazionalità delle scelte dei consumatori (o sulla propensione ad interpretare in un certo modo le notizie trasmesse dai mezzi di informazione). Non è infatti intenzione del presente lavoro mettere in discussione l'assunto secondo cui consumatori ed esperti agiscono secondo criteri, ragioni, obiettivi diversi gli uni dagli altri: il dato è assolutamente pacifico. Ciò che si desidera evidenziare è, piuttosto, come tale diversità non possa essere posta a giustificazione di una pretesa razionalità di scelte dettate dall'apprensione piuttosto che dal buon senso.

Come si anticipava, le molteplici crisi alimentari che si sono succedute nel corso degli anni e le risposte offerte ad esse dai consumatori non fanno che avvalorare quanto sinora sostenuto, tanto che alcuni autori sono arrivati ad identificare come "crisi" la stessa diminuzione dei consumi di determinati prodotti⁴⁸¹.

Partendo dalla emergenza alimentare per antonomasia, ossia la crisi della BSE, fermo il presupposto che i consumi alimentari presentano caratteristiche diverse a seconda del Paese di riferimento, la risposta dei consumatori – quanto meno italiani – alla medesima si è tradotta in un drastico calo della domanda di carne bovina (ed in

⁴⁸⁰ J. HANSEN – L. HOLM – L. FREWER – P. ROBINSON et al., *Beyond the knowledge deficit: recent research into lay and expert attitudes to food risks*, in *Appetite*, 2003, 41, 111-121.

⁴⁸¹ W. VERBEKE – R.W. WARD – J. VIAENE, *op. cit.*, p. 215. Gli Autori indicano, con l'espressione "beef crisis", non l'emergenza legata alla salubrità degli alimenti nella vicenda della BSE, ma la sensibile diminuzione nel consumo di carne fresco, registrata in tutti i Paesi europei.

particolare manzo e vitellone), con incremento, al contempo, della vendita di carni avicole⁴⁸². Parimenti, alla ripresa delle vendite di carne bovina, avvenuta, peraltro, con una certa repentinità, ha corrisposto una diminuzione delle vendite nel settore avicolo (circostanza che evidentemente denota una sostituibilità dei due prodotti).

L'esempio della BSE non è tuttavia isolato. Sempre restando nel settore delle carni ed in un periodo temporale non di molto dissimile rispetto a quello appena ricordato, vi fu l'emergenza legata alla cd. influenza aviaria. Per quanto concerne l'Italia, l'intero comparto avicolo attraversò una profonda crisi dal settembre del 2005, quando la rete mediatica ventilò l'ipotesi di una pandemia influenzale umana, variante di quella animale. A differenza della BSE, però, da un lato, il drastico calo dei consumi non fu in alcun modo correlato al verificarsi di episodi sospetti all'interno dei confini nazionali; in seconda analisi, se nella precedente emergenza una correlazione tra il consumo di carne –in particolari condizioni – e l'insorgere dell'analogia patologia nell'uomo era scientificamente comprovata, nella crisi dell'influenza aviaria, al contrario, il consumo di carne debitamente cotta non comportava alcun rischio per la salute umana (ovviamente non vengono considerati metodi di consumo esulanti dalle basilari pratiche igieniche)⁴⁸³. Va evidenziato, per dovere di precisione, che, nella vicenda dell'influenza aviaria, l'Italia registrò un decremento dei consumi particolarmente significativo e non in linea con gli altri Stati europei⁴⁸⁴. Alla circostanza sono state date numerose spiegazioni, dalla possibilità di reperire facilmente sul mercato alimentare un prodotto sostitutivo, al ritardo con cui nel nostro Paese l'emergenza si è verificata (dando modo ai consumatori di percepire in modo più pregnante il rischio), alla modalità sensazionalistica e pressante con cui i mezzi mediatici hanno qui diffuso le relative notizie⁴⁸⁵. Senza scendere nel dettaglio delle ragioni che hanno condotto a questa discrasia, e volendo comunque considerare tale differenza circoscritta alla particolare emergenza in esame, gli effetti determinati sul mercato dalle scelte dei consumatori – scelte ancora una volta irrazionali, a parere di chi scrive - si sono manifestati con particolare evidenza.

Se è vero poi che l'influenza aviaria ha destato maggiori preoccupazioni (con conseguenti risposte in termini di decremento degli acquisti) sui consumatori italiani, è altrettanto vero che altre emergenze, come, ad esempio, la contaminazione da diossina dei polli di origine belga, hanno suscitato più sentite ripercussioni sulle scelte degli

⁴⁸² Per un'accurata analisi dei dati relativi ai consumi di carne bovina prima e dopo la crisi della BSE, si rinvia a L. BALDI – A. BANTERLE, *Le recenti dinamiche dei consumi di carne bovina in Italia*, in V. BOATTO – G. BITTANTE- D. CASATI (a cura di), *Analisi economica del comparto delle carni bovine nel Veneto*, Veneto Agricoltura, Padova, pp. 79-102, documento consultabile all'indirizzo http://www.venetoagricoltura.org/upload/pubblicazioni/Analisi_economica_CarniBovine_E108/06_cap2.pdf [05 marzo 2013].

⁴⁸³ Informazioni e dati concernenti la risposta dei consumatori italiani all'emergenza aviaria sono tratti da Speciale influenza aviaria, documento redatto a cura della Direzione Mercati e risk management dell'ISMEA – Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare, consultabile all'indirizzo <http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/550> [05 marzo 2013].

⁴⁸⁴ Per uno studio sulla risposta del consumatore italiano alla crisi dell'influenza aviaria si rinvia alla ricerca di N. GALLUZZO, *Percezione del rischio alimentare da parte del consumatore e ruolo dei mass media: il caso della psicosi da influenza aviaria in Italia*, in RDA, 2008, 2, pp. 64-67.

⁴⁸⁵ R.H. BEACH – F. KUCHLER – E. LEIBTAG – CHEN ZHEN, *The effects of avian influenza news on consumer purchasing behavior – A case study of Italian Consumers' retail purchases*, in ERS, *Economic Research Report*, 2008, 65, consultabile all'indirizzo <http://www.ers.usda.gov/Publications/ERR65/ERR65.pdf> [20 giugno 2012]

acquirenti di prodotti alimentari, al di fuori del nostro Paese. Gli studi condotti sul comportamento dei consumatori in tali circostanze sono giunti alla medesima conclusione già più volte anticipata: l'influsso mediatico sulle determinazioni dell'utente finale è essenziale, rivelandosi capace di orientare drasticamente le scelte degli acquirenti, nel breve periodo. L'effetto è tanto più significativo quanto più le notizie (sempre trasmesse in termini di assoluta negatività e drammaticità e in assenza di qualsivoglia fondamento scientifico) risultano incalzanti⁴⁸⁶.

Potrebbe forse obiettarsi che le crisi cui si è appena accennato sono risalenti nel tempo e che, ad oggi, il consumatore di alimenti è sicuramente dotato di maggiore consapevolezza. In realtà, l'emergenza legata alla vicenda dell'E. Coli dimostra come una notizia concernente la dubbia salubrità di un particolare alimento o di una specifica categoria di prodotti sia in grado di orientare le scelte degli acquirenti, per il solo fatto di essere comunicata in modo pressante e con toni drastici, senza che l'evidente mancanza di supporto non solo scientifico, ma anche logico, possa in qualche modo mitigare simile impatto. Si ricorda, a tal proposito, come, dalla conferenza stampa tenuta dalle autorità tedesche all'insorgere dell'emergenza, le informazioni ivi rese note (campioni di ortofrutticoli provenienti dalla Spagna positivi al test sulla presenza di E. Coli) siano state travisate dagli strumenti mediatici nella sentenza "i cetrioli spagnoli sono gli unici diretti responsabili della crisi alimentare". A poco sono valse le smentite e le indagini compiute anche dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Lanciato il sasso, le onde si sono ripercosse a catena, facendo crollare le vendite tra maggio e giugno. Anche se gli effetti di tali informazioni, fortunatamente, perdurarono solo nell'arco di qualche settimana, le conseguenze economiche sui mercati interessati furono indubbiamente rilevanti⁴⁸⁷. Minimizzare, dunque, tale aspetto correlato alla diffusione di notizie concernenti la sicurezza alimentare sarebbe fuorviante.

È stato rilevato⁴⁸⁸ che, in realtà, la risposta del consumatore nei termini sinora descritti non possa ritenersi, di per sé, conseguenza delle notifiche trasmesse nella rete RASFF, quanto piuttosto mero effetto dell'esistenza delle comunicazioni mediatiche, avulse dal sistema medesimo. Si ritiene tuttavia di abbracciare solo parzialmente tale prospettiva. È certamente inconfutabile che il RASFF e gli organi di stampa operino su piani diversi, come non è possibile ricondurre le scelte dei consumatori alla categoria delle dirette conseguenze delle notifiche. Non può tuttavia esser taciuto l'impatto che le notifiche stesse, attraverso il travisamento offerto dai mezzi mediatici e il conseguente orientamento delle scelte dei consumatori, hanno sul mercato. La problematica sin qui evidenziata attiene strettamente ad una tematica che con il RASFF è strettamente connessa: la comunicazione del rischio. A questo punto, sorge un interrogativo: sono gli strumenti mediatici mezzi per raggiungere l'obiettivo di comunicare ai consumatori l'insorgenza e l'estensione di un rischio per la loro salute, legato al consumo di alimenti o all'utilizzo di mangimi? Se sì, chi è responsabile per il loro corretto utilizzo, atteso

⁴⁸⁶ Si rinvia, a tal riguardo, al contributo di W. VERBEKE – J. VIAENE - O. GUIOT, *Health communication and consumer behavior on meat in Belgium: from BSE until dioxin*, in *J. Health Commun.*, 4, pp. 345-357.

⁴⁸⁷ Si veda, a tal riguardo, il rapporto di Fedagromercati del 22 giugno 2011, L'impatto dell'emergenza E. Coli sul mercato all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, consultabile all'indirizzo http://www.osservamercati.it/upload/NEWS/25_Sintesi%20Fedagromercati.pdf [05 marzo 2013].

⁴⁸⁸ In tal senso ringrazio il prof. B. VAN DER MEULEN del WUR – Wageningen University and Research Center, il quale ha cortesemente contribuito alla riuscita del presente lavoro con i suoi – talvolta filosofici - spunti di riflessione.

che sovente essi impiegano impropriamente le informazioni in loro possesso, più per scatenare panico (e conseguente incremento degli ascolti) che per consentire, effettivamente, l'effettuazione di scelte consapevoli? Fino a che punto è possibile soppesare una presunta responsabilità, assumendo come parametri da un lato il contenuto delle notizie, la loro frequenza, i toni con cui esse sono trasmesse e dall'altro gli effetti determinati sulle scelte dei consumatori? Se si volesse effettivamente ritenere presente una responsabilità, di quali obblighi dovrebbe essa essere fonte? Come provare, in particolare, il nesso di causalità tra l'informazione stessa e i danni subiti dai mercati, considerando che tra l'una e gli altri risiede un elemento "aleatorio", dato dalla "scelta", dalla "volontà" dei consumatori, intesi come gruppo e non individualmente considerabili?

Si cercherà di trovare una risposta a queste domande nel capitolo che segue, dedicato alle responsabilità dei soggetti operanti - direttamente o indirettamente - nella rete RASFF.

CAPITOLO V RASFF E RESPONSABILITÀ

V.1 Introduzione

Il RASFF è un sistema, una rete di comunicazione nella quale opera, direttamente o indirettamente, una molteplicità di soggetti. Per quanto le sue procedure si possano ritenere ormai collaudate, è impensabile che esso, così come costruito, possa funzionare sempre e comunque senza intoppi, senza ingiustificati ritardi, senza decisioni, in taluni casi, avventate. Si è più volte ribadito, infatti, che, nato come “luogo” volto a consentire lo scambio repentino di informazioni all’emergere di problematiche connesse al consumo di alimenti o all’utilizzo di mangimi, esso ha sempre operato, e tuttora agisce, nella prassi, come sistema in continua evoluzione. Il suo essere composto di soggetti veri, concreti, non limitati a qualche astratta previsione legislativa ne determina, altresì la fallibilità, o meglio, determina la fallibilità degli attori operanti nel sistema, con il conseguente mancato raggiungimento degli obiettivi per cui lo stesso è stato creato. Il presente capitolo è dedicato all’analisi delle responsabilità dei soggetti coinvolti nella rete, siano essi membri del RASFF secondo le disposizioni del regolamento (CE) 178/2002, siano essi indirettamente coinvolti nel funzionamento della rete, come in precedenza argomentato⁴⁸⁹.

V.2 Responsabilità dell’operatore professionale

L’individuazione di una responsabilità in capo all’operatore professionale, in relazione agli obblighi di sicurezza degli alimenti e dei mangimi, è indubbiamente uno dei punti chiave posti in evidenza dal regolamento (CE) 178/2002. Secondo le indicazioni fornite dalla Commissione, DG SANCO⁴⁹⁰, i doveri imposti dalla legislazione europea possono essere riassunti, in particolare, in sette punti: sicurezza, responsabilità, tracciabilità, trasparenza, urgenza, prevenzione, cooperazione.

Per quanto concerne il primo punto, esso implica l’obbligo, per l’operatore del settore alimentare, di immettere nel mercato esclusivamente prodotti sicuri. Più precisamente, l’articolo 14 del regolamento (CE) 178/2002 sancisce il dovere di non porre in commercio alimenti “a rischio”, ove, con tale definizione, sono indicati sia gli alimenti dannosi per la salute, che quelli inadatti al consumo umano (l’esempio classico è quello di un alimento che contenga frammenti di guscio d’uovo, di per sé non nocivo, ma non ritenuto idoneo all’alimentazione).

Parimenti, come specificato dal secondo dei punti sopra elencati, sull’operatore professionale incombe la garanzia sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi che

⁴⁸⁹ Si veda, sopra, pp. 60 ss.

⁴⁹⁰ Si veda, a riguardo, la scheda riassuntiva consultabile all’indirizzo http://ec.europa.eu/food/food/foodlaw/responsibilities/obligations_it.pdf, [05 marzo 2013].

producono, trasportano, conservano o commercializzano. L'articolo 17 specifica, infatti: *“Spetta agli operatori del settore alimentare e dei mangimi garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte”*.

Secondo quanto disposto dall'articolo 18 del regolamento citato, sull'operatore graverà, poi, un obbligo di rintracciabilità, tradotto nella capacità di individuare – come si è detto – sia i soggetti che abbiano ad esso fornito alimenti, mangimi o animali destinati alla produzione alimentare, sia i soggetti cui i prodotti siano stati, a propria volta, forniti.

Il quarto elemento caratterizzante gli obblighi imposti all'operatore è la trasparenza, identificata nel dovere di informare le autorità competenti qualora ritenga, o abbia motivo di ritenere che gli alimenti e i mangimi non siano sicuri. Gli articoli 19 e 20 del regolamento in esame, come ampiamente trattato in precedenza, specificano gli obblighi imposti, in questo senso, agli operatori del settore alimentare.

Quinto elemento sopra richiamato è l'urgenza che, come più volte affermato, caratterizza il sistema di allarme rapido nel suo complesso. In tale cornice, non poteva mancare un obbligo, a carico dell'operatore alimentare, di attivarsi tempestivamente per il ritiro o il richiamo dei prodotti “a rischio” dal mercato. A tal proposito, si rinvia alle disposizioni del terzo paragrafo degli articoli 19 e 20 del regolamento citato.

Un sesto punto da portare in evidenza è la necessità che i soggetti operanti nella catena alimentare pongano in essere sistemi di prevenzione e controllo, identificando e rivedendo regolarmente i punti critici dei procedimenti e ponendo in essere una strategia di vigilanza all'interno delle aziende. Il riferimento va condotto, oltre che alla legislazione alimentare generale, al regolamento 852/2004/CE⁴⁹¹.

Infine, sarà compito degli operatori professionali assumere un comportamento di cooperazione con le competenti autorità, per la riduzione dei rischi nel settore alimentare. Così prevedono, in particolare, gli ultimi paragrafi degli articoli 19 e 20 del regolamento (CE) 178/2002, oltre all'articolo 6 del regolamento 852/2004/CE.

Ad ogni obbligo, tra quelli elencati nei punti sopra indicati, corrisponde una responsabilità in caso di mancato adempimento: sarà dunque possibile ritenere responsabile tanto l'operatore che abbia posto in commercio un alimento o un mangime a rischio, quanto colui che non sia in grado di risalire ai propri fornitori o individuare i soggetti cui la merce prodotta sia stata consegnata; ancora, sarà individuabile una responsabilità in capo al soggetto che abbia omesso di informare, o non abbia informato tempestivamente le autorità competenti, nel caso di sospetto di un rischio per la salute, così come sarà sanzionabile la responsabilità per la mancata informazione dei consumatori o per l'omessa adozione di provvedimenti volti al ritiro o al richiamo del prodotto dal mercato. Infine, potrà essere contestata all'operatore professionale l'omessa predisposizione dei meccanismi di prevenzione o la mancata collaborazione con le competenti autorità, nel caso di rischio alimentare.

Come facilmente intuibile, solo alcune delle suddette ipotesi di responsabilità sono legate al funzionamento del sistema di allarme rapido, strettamente inteso come procedura di trasmissione rapida di informazioni. Così, le ipotesi che rileveranno in questa sede e di cui dunque si intende dar conto, saranno quelle attinenti all'omessa o

⁴⁹¹ Regolamento (CE) 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari, in GU L139 del 30 aprile 2004, pp. 1-54.

tardiva informazione delle autorità competenti e dei consumatori (in una fase successiva), all'emergere di un rischio. Diversamente, la responsabilità per la messa in commercio di prodotti non sicuri o per l'incapacità di adempiere all'obbligo di tracciabilità o, ancora, per l'omissione di misure di prevenzione e controllo, concernendo problematiche di rilievo (e disciplina)⁴⁹², tangono solo marginalmente il sistema di allarme rapido, costituendo, nella prima ipotesi, la causa di attivazione e o impedendone, negli altri casi, la tempestiva messa in funzione.

Se degli obblighi incombenti sugli operatori del settore alimentare in forza del regolamento (CE) 178/2002 si è ampiamente discusso, merita un approfondimento una considerazione attinente alla loro portata, in stretta correlazione con la conseguente responsabilità che deriverebbe, in capo agli operatori medesimi, in relazione all'orientamento che si dovesse abbracciare. Si ricorda – a tal riguardo - che l'operatore ha il dovere, qualora ritenga o abbia motivo di ritenere che un alimento non sia conforme ai requisiti di sicurezza alimentare, di attivarsi per ritirare o richiamare lo stesso dal mercato⁴⁹³. È stato rilevato, in proposito, che l'incerta formulazione dell'articolo 14, quarto paragrafo, del regolamento in esame⁴⁹⁴, lascia spazio a criteri per la determinazione della nocività di un alimento verosimilmente sconosciuti all'operatore del settore alimentare “medio”, criteri che porterebbero la diligenza allo stesso richiesta oltre la semplice prevenzione⁴⁹⁵. In particolare, è la stessa semantica del “ritenere o aver motivo di ritenere” (o, nella versione inglese “*considers or has reason to believe*”) a dare adito a notevoli dubbi sulla sua portata⁴⁹⁶ (e sulle eventuali responsabilità che da una diversa interpretazione intercorrente tra l'operatore e l'autorità nazionale preposta alla vigilanza sulla sicurezza alimentare dovessero discendere). Comprendere la differenza tra il “ritenere”, da un lato, e l'aver “motivo di ritenere”, dall'altro, non è operazione di assoluta semplicità. Potremmo, tuttavia, pensare di concentrare nel primo verbo la raggiunta convinzione, da parte dell'operatore alimentare, di una vera e propria certezza, in ordine alla “non-sicurezza” di un alimento. Nella seconda espressione, invece – e questo spiegherebbe la compresenza delle due indicazioni – si potrebbe individuare un mero sospetto da parte dell'operatore, non assurdo ancora a “certezza” ma sostenuto da un “minimum” di elementi. Il problema è comprendere quando possa ritenersi raggiunta tale soglia minima atta a far scattare

⁴⁹² La tematica della responsabilità dell'operatore professionale per i prodotti immessi sul mercato è tra le più attuali, tanto per la molteplicità di aspetti investiti, quanto per le conseguenze economiche scaturenti da un suo riconoscimento. M. HAGENMEYER, *Legal Requirements for the Production of Safe Food – A Brief Outline of the Most Important Legal Provisions to be Observed by Food Business Operators in Order to Achieve Food Safety*, in *EFFL*, 5, 2009, pp. 356-362.

⁴⁹³ L'obbligo scatta, a norma dell'articolo 19 del regolamento (CE) 178/2002, per il prodotto che sia “importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito” dall'operatore del settore alimentare.

⁴⁹⁴ Il quarto paragrafo dell'articolo 14 determina i parametri da valutare nella ponderazione della nocività di un alimento in relazione alla salute umana, indicando, nello specifico: “a. non soltanto i probabili effetti immediati e/o a breve termine, e/o a lungo termine dell'alimento sulla salute di una persona che lo consuma, ma anche su quella dei discendenti;

b. i probabili effetti tossici cumulativi di un alimento;

c. la particolare sensibilità, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori, nel caso in cui l'alimento sia destinato ad essa”.

⁴⁹⁵ D. PISANELLO, *Obblighi di sicurezza alimentare nel mercato unico europeo tra gestione del rischio e responsabilità d'impresa*, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 2008, pp. 695-734, in particolare p. 704.

⁴⁹⁶ K. L. NILSSON, *How much safety concern makes a food “unsafe”?*, in *EJRR*, 2011, 4, pp. 556-559, in particolare p. 558.

questo obbligo di attivazione e cosa accada quando, a posteriori, si manifesti divergenza tra “l’opinione” dell’operatore professionale e quello dell’autorità nazionale competente⁴⁹⁷. Evidentemente, per quanto concerne il primo interrogativo, non può essere individuata una risposta certa, definitiva e riconosciuta a livello europeo. Come facilmente intuibile, infatti, il margine di “sicurezza” sarà diversificato in considerazione delle interpretazioni che saranno fornite dalle diverse autorità nazionali competenti. Secondariamente, ma non per questo meno rilevante, è il fatto che la valutazione da parte di queste ultime sarà necessariamente compiuta a posteriori: nessun indice, infatti, è fornito agli operatori del settore per orientarsi nella scelta. Due sono, le alternative. La prima: l’operatore condurrà una valutazione in base a competenze che non sempre potrà avere⁴⁹⁸, “sperando” (perché di speranza si tratta, in assenza di parametri estimativi) di incontrare il plauso della competente autorità. La seconda possibilità che si prospetta all’operatore è considerare di attivarsi al minimo sospetto di non conformità del prodotto alimentare, così trasferendo ogni valutazione, come sopra si precisava, da un piano di prevenzione, ad un piano di precauzione⁴⁹⁹. È chiaro come la decisione di attivarsi o meno, da parte dell’operatore professionale, si ridurrà, a questo punto, ad una mera ponderazione dei costi e benefici: sarà più “conveniente”, in altri termini, procedere ad un ritiro o richiamo del prodotto dal mercato, sopportando oneri e rischiose cadute d’immagine ma evitando possibili sanzioni da parte delle autorità competenti o sarà, invece, più vantaggioso condurre una prima valutazione del rischio, confidando nella convergenza di vedute dei soggetti preposti alla vigilanza in materia sanitaria e alimentare?

Riguardo a quest’ultima considerazione poi – e qui si porta in evidenza il secondo degli interrogativi sopra richiamati – pare potersi desumere che la divergenza tra la valutazione delle competenti autorità e quella dell’operatore abbia come prima possibile conseguenza una sanzione per il secondo (ove prevista dall’ordinamento nazionale), evitabile solo in caso di infondatezza delle conclusioni degli organismi accertatori. Inutile osservare come la prova di simile inconsistenza possa risultare particolarmente ardua, tanto da far ipotizzare che la responsabilità in capo all’operatore professionale tanga il limite inferiore della cd. responsabilità oggettiva.

Altra tematica degna di nota è la responsabilità incombente sugli operatori professionali nei confronti dei consumatori, per non aver, ad esempio, provveduto a diramare le informazioni disponibili in caso di rischio legato al consumo di alimenti o all’utilizzo di mangimi. È evidente come tale elemento non attenga, tuttavia, al funzionamento del sistema di allarme rapido in sé considerato, ma sia connesso ad un’attività “parallela” che l’operatore professionale dovrebbe porre in essere, al di fuori della rete. Ricordiamo, infatti, che il RASFF rappresenta semplicemente lo scambio di informazioni tra i soggetti indicati, scambio dal quale possono successivamente derivare molteplici conseguenze, tra cui proprio l’obbligo di informare i consumatori e procedere, eventualmente, ai dovuti richiami, come in precedenza argomentato.

⁴⁹⁷ Sugli specifici problemi, si rinvia a K. L. NILSSON, *op. cit.*, pp. 557 ss.

⁴⁹⁸ Si ricorda, in proposito, che l’articolo 14 del regolamento (CE) 178/2002 dispone requisiti di sicurezza concretamente accertabili solo attraverso l’intervento di soggetti esperti delle cd. scienze esatte.

⁴⁹⁹ Si tratta della nota e discussa distinzione tra due termini solo apparentemente simili. La diversificazione risiede principalmente nella sussistenza o meno di un rischio. Mentre, infatti, in relazione alla prevenzione vi è la certezza (intesa come prova oggettiva) dell’esistenza di un rischio connesso al consumo di alimenti o all’utilizzo di mangimi, nel caso della precauzione tale grado di certezza non è, contrariamente, presente.

L'inottemperanza a tali incombenti sarà fonte di responsabilità extracontrattuale, nei confronti dei consumatori, in caso di danno derivante dall'intempestiva o mancata comunicazione dei caratteri di "rischiosità" dell'alimento o del mangime. Non si tratterà, infatti, di onere derivante direttamente da un inadempimento alle obbligazioni contrattuali assunte dalle parti, quanto piuttosto di una violazione di un obbligo ulteriore, pur connesso con quello di garantire all'acquirente un prodotto sicuro.

A sostegno di tale ultima affermazione, basti considerare che la nozione europea di operatore del settore alimentare è particolarmente ampia, includendo ogni soggetto attivamente impegnato nella produzione, trasformazione, trasporto, distribuzione dell'alimento o del mangime.

V.3 Responsabilità degli Stati membri del RASFF

Il secondo soggetto su cui concentrare l'attenzione, analizzando la responsabilità che dal mancato funzionamento della rete può derivare, è lo Stato membro. Come in precedenza indicato, secondo le previsioni del regolamento (UE) 16/2011, ciascun partecipante al RASFF ha il dovere di garantire, da un lato, una struttura interna efficiente che consenta l'attivazione di tutte le idonee procedure nell'ipotesi di un rischio connesso con l'utilizzo di mangimi e il consumo di alimenti⁵⁰⁰, dall'altro, deve adoperarsi per la trasmissione tempestiva e completa delle notifiche in simili evenienze.

Duplici saranno, dunque, l'ordine di responsabilità incombente su ciascuno Stato membro. Per quanto concerne il primo aspetto, ogni Paese della rete risponderà, nei confronti degli altri partecipanti e dell'Unione europea nel suo insieme, di ogni carenza nella struttura organizzativa nazionale per la sicurezza alimentare. Così, nel caso dell'Italia, ad esempio, le possibili inefficienze a livello regionale si tradurranno in una responsabilità dello "Stato centrale". La circostanza non è di poco momento, se si considera la complessità che sovente caratterizza le reti nazionali. Si rinvia, a tal proposito, a quanto precedentemente argomentato sulle singole organizzazioni di alcuni dei membri del RASFF: laddove il sistema si articola come dipendente da diversi ministeri o, comunque, da diverse amministrazioni, il rischio di ritardi nella verifica e trasmissione di notifiche potrà, verosimilmente, essere maggiore, in conseguenza delle diverse procedure e parametri adottati. Ecco che una struttura organizzativa reticolare avente come nucleo centrale una sola Autorità che non solo vigili sul corretto funzionamento della struttura interna, ma che funga anche da tramite tra gli uffici locali e il punto di contatto della Commissione europea sarà, con ogni probabilità, la più adeguata.

Il secondo profilo di responsabilità dei Membri della rete attiene, invece, alla trasmissione di notifiche il più complete possibile, circostanza interpretabile ancora una volta, in chiave dicotomica. Da un lato, i partecipanti al RASFF dovranno

⁵⁰⁰ A tal proposito, l'articolo 2, paragrafo 1 del regolamento (UE) 16/2011 dispone: "I membri garantiscono il funzionamento efficiente della rete nel territorio soggetto alla sua giurisdizione", e prosegue, successivamente, al paragrafo 5, prevedendo: "Ai fini della rete, i membri della stessa garantiscono una comunicazione efficace tra i loro punti di contatto e le autorità competenti nel territorio soggetto alla loro giurisdizione, da un lato, e tra i loro punti di contatto e il punto di contatto della Commissione, dall'altro".

concretamente e tempestivamente attivarsi per l'invio, nella rete, delle previste comunicazioni in caso di rischio "alimentare": nell'ipotesi, quindi, di intempestiva o mancata notifica, il Paese membro sarà ritenuto responsabile. Dall'altro lato, le notifiche inviate dovranno essere caratterizzate dal massimo grado di completezza possibile: in questo senso, sarà possibile ravvisare una responsabilità dello Stato membro, laddove esso proceda ad una notifica incompleta, sussistenti, tuttavia, elementi ulteriori che avrebbero consentito un maggior dettaglio. Un dubbio potrebbe, diversamente, sorgere qualora la notifica correttamente inviata da uno Stato membro, sulla base di primi dati scientifici forniti dalle competenti autorità nazionali, risultasse infondata, successivamente, in conformità a più approfonditi studi compiuti.

La vicenda concernente la contaminazione da E. Coli che interessò l'Europa nella prima metà del 2011 potrebbe, apparentemente, rispecchiare tale ipotesi. Si ricorda come, nella vicenda, a seguito del verificarsi dei primi episodi nella Repubblica federale tedesca, la competente autorità nazionale inviò, il 27 maggio 2011, due notifiche (2011.0702 e 2011.0703) di allerta. Con la prima, si dava comunicazione dell'avvenuto ritiro dal mercato di una partita di cetrioli distribuiti e confezionati in Germania ma originari della Spagna⁵⁰¹, sulla quale, in data 24 maggio 2011, era stato eseguito un campionamento. Il pericolo sarebbe derivato, in particolare, dalla presenza di microrganismi patogeni enteroemorragici, della specie *Escherichia Coli*. Nella seconda notifica, era comunicata la possibile presenza, sempre in cetrioli di origine spagnola (ma commercializzati in Austria, Repubblica Ceca, Danimarca, Francia, Germania, Ungheria, Lussemburgo, Norvegia, Spagna) del batterio produttore di tossine Shiga, identificato, a seguito dei campionamenti effettuati in data 25 maggio 2011, nel sierotipo O8:H19 stx 2+. L'evolversi della vicenda è ben noto: nel corso di poche settimane, il ripetersi di casi analoghi in Germania e il verificarsi di nuovi episodi in Francia determinarono l'intervento del parere scientifico dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, dal quale emersero come probabile veicolo di infezione non cetrioli di origine spagnola, ma semi di fieno greco di provenienza egiziana.

Se, come di anticipava, tale vicenda potrebbe, ad un primo sguardo, rispecchiare l'ipotesi sopra esemplificata di una notifica correttamente inviata ma rivelatasi poi infondata, in realtà l'esempio non è affatto calzante.

Se si considera la comunicazione trasmessa nella rete RASFF, infatti, essa dà atto semplicemente dei risultati delle analisi di campionamento effettuate dalle autorità tedesche su vegetali di origine spagnola. Il fatto che l'emergenza a livello europeo sia stata poi correlata ad altro prodotto, di diversa provenienza, nulla dice sulla fondatezza dell'allerta lanciata nella rete. Salvo il voler mettere in discussione i risultati della ricerca compiuta in Germania (cosa che solo un tecnico avente a disposizione non solo le competenze, ma anche i campioni su cui le analisi furono condotte avrebbe potuto fare), la notifica non potrà di certo essere ritenuta infondata: i cetrioli di origine spagnola, evidentemente, contenevano tracce batteriche tali da consentire la trasmissione di una notifica. Diverso aspetto, invece, riguarderà la correlazione tra la suddetta comunicazione e l'emergenza verificatasi in tutta Europa, correlazione evidentemente determinata da una erronea diffusione mediatica.

In altri termini, alla Germania non si potrà di certo imputare una responsabilità per una notifica risultata infondata, quanto, piuttosto, eventualmente, una responsabilità per

⁵⁰¹ Si invita alla consultazione del portale RASFF, interrogando la maschera di ricerca attraverso l'inserimento del numero identificativo di notifica 2011.702.

scorretta comunicazione alla stampa delle informazioni in proprio possesso. A tal proposito, tuttavia, è interessante rilevare come simile attribuzione non rientri nel funzionamento del sistema di allarme rapido in sé considerato, quanto, piuttosto, nella serie di conseguenze che dall'attivazione dello stesso potrebbe derivare.

A questo punto, ci si potrebbe interrogare sulla previsione, o meno, di un dovere, in capo agli Stati membri, di informare direttamente i consumatori nell'ipotesi in cui un rischio alimentare sia rilevato. Il considerando 22 del regolamento (CE) 178/2002 suggerisce l'intervento delle pubbliche autorità generalmente considerate al fine di informare i cittadini qualora vi siano *“ragionevoli motivi per sospettare che un alimento comporti un rischio per la salute”*. Al considerando 53 è, inoltre, evidenziata l'importanza di una *“stretta collaborazione”* tra l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, la Commissione e gli Stati membri, al fine di *“assicurare la coerenza di tutto il processo di comunicazione”*. Conferma l'imprescindibilità della cooperazione tra l'EFSA e gli Stati membri, la precisazione successivamente condotta al paragrafo 55, ove si sottolinea la necessità di *“un'adeguata collaborazione con gli Stati membri [e le altre parti interessate] nell'ambito specifico delle campagne di informazione dei cittadini”*. Infine, secondo quanto previsto dall'articolo 17, paragrafo 2, comma 2, spetta agli Stati membri organizzare un *“sistema ufficiale di controllo e altre attività adatte alle circostanze, tra cui la comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio degli alimenti e dei mangimi”*.

Da quanto sopra richiamato, emerge chiaramente un obbligo, in capo ai Paesi membri del RASFF, di attivarsi per portare a conoscenza i cittadini di eventuali rischi alimentari. Tale dovere trova tuttavia contemperamento nelle altre disposizioni del regolamento (CE) 178/2002 che, come ampiamente segnalato, attribuiscono il ruolo di comunicazione, intesa quale ultima fase della analisi del rischio, all'EFSA e alla Commissione europea, ciascuna in relazione alle proprie competenze. Da simile considerazione, discende un'alternativa: per un verso, si potrebbe ritenere indispensabile che ogni comunicazione che ciascuno Stato membro voglia offrire ai propri cittadini debba essere necessariamente conforme ad un parere previamente espresso dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare o dalla Commissione. L'organo nazionale che decidesse, diversamente, di diramare una notizia in assenza di tale linea direttiva o in difformità dalla stessa, incorrerebbe, evidentemente, in una violazione del dovere di collaborazione sopra ricordato. Per altro verso, si potrebbe invece ritenere possibile una seppur minima discrezionalità del Paese membro nel decidere quali informazioni divulgare e con quali modalità. In tal senso, sarebbe necessario individuare dei limiti entro cui contenere simile potere. Ancora una volta, l'esempio della comunicazione data durante la conferenza stampa del 26 maggio 2011 dalla senatrice di Amburgo nella vicenda dell'E. Coli è particolarmente illuminante. La data è particolarmente significativa: le dichiarazioni pubbliche rese dalla competente autorità tedesca precedono di un giorno la trasmissione delle notifiche sulla rete. Ciò implica che il sistema ancora non era stato attivato: avrebbe dovuto, forse, la Germania inoltrare i dati nella rete, attendere il responso della Commissione e dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, prima di diramare qualsivoglia comunicato? Se si volesse abbracciare tale ipotesi – inutile dirlo – il primario obiettivo di tutela della salute dei cittadini sarebbe stato frustrato. In questo senso, ben avrebbe agito la senatrice di Amburgo nell'indire la conferenza stampa. A questo punto, però, l'interrogativo si sposta sul contenuto dell'informazione. Come noto, nell'occasione non fu dichiarato che

veicoli responsabili dell'epidemia fossero i cetrioli spagnoli, ma che dalle analisi compiute su quattro campioni di tali vegetali essi risultavano positivi al test sull'E. Coli, precisando, d'altra parte, che ulteriori indagini sarebbero state compiute e non escludendo che altri prodotti potessero essere veicolo di epidemia. Si è già detto, a tal riguardo, come la stampa, nell'occasione, abbia riportato la notizia stravolgendo la portata della dichiarazione effettuata ed additando con certezza matematica i cetrioli spagnoli quali responsabili dell'emergenza. Se si volesse, dunque, tentare di configurare una responsabilità in capo alla Germania, l'unico addebito sarebbe il non aver ponderato la pressoché certa distorsione che la stampa avrebbe condotto sulle notizie diffuse e i conseguenti effetti sui consumi. Inutile osservare che una simile argomentazione attribuirebbe all'autorità tedesca un incombente tale da configurare un'imputazione della responsabilità a titolo oggettivo: ciascuno, infatti, parrebbe così divenire responsabile per ogni informazione correttamente rilasciata, che abbia arrecato a taluno un nocumento, come conseguenza della distorsione effettuata dagli organi mediatici (distorsione cui il soggetto medesimo non potrebbe esercitare alcun controllo).

Rimanendo sul piano delle notifiche, probabilmente nuove ipotesi di responsabilità potranno sorgere con la piena attivazione, sull'intera scala europea, della piattaforma iRASFF. Come precedentemente indicato, infatti, il nuovo sistema permetterà ai Paesi membri sia di inserire direttamente una notifica nella rete, sia di modificarne una originale, qualora in possesso di più complete o comunque diverse informazioni. L'eventuale immissione di dati non esatti o la variazione del contenuto di notifiche per mezzo di elementi errati, evidentemente, potrebbero costituire fonte di responsabilità. Sarà indispensabile, a questo punto, valutare il grado di attribuibilità della stessa al Paese membro. Nel caso, infatti, di rischio particolarmente grave (ma questo vale anche per le notifiche "tradizionali", ove, con il termine, si conduce riferimento a quelle notifiche trasmesse senza l'ausilio della nuova piattaforma interattiva), non pare potersi sollevare alcun biasimo per l'operato dello Stato membro, nel caso di notifica inviata sul fondamento di primi risultati scientifici, poi smentiti da ulteriori accertamenti. Diverso discorso, invece, dovrebbe condursi per il caso di errori nelle notifiche o nelle modifiche apportate, dovuti a negligenza nell'espletamento dei test o nella trasmissione delle informazioni.

Sarà necessario, tuttavia, attendere l'effettiva attivazione dell'iRASFF su tutta la rete per comprendere pienamente i meccanismi di interazione tra i soggetti in essa operanti e valutarne concretamente eventuali possibili profili di responsabilità.

V.4 Responsabilità della Commissione

Altro profilo di responsabilità da analizzare attiene al ruolo della Commissione europea nel sistema. Come precisato più volte, attraverso il proprio nodo (il quale mantiene ed aggiorna altresì l'elenco dei punti di contatto, rendendolo disponibile a tutti i membri della rete⁵⁰²), essa costituisce il fulcro delle notifiche trasmesse nella rete. Su queste, l'Istituzione compie una verifica formale, secondo quanto previsto dall'articolo 8 del regolamento (UE) 16/2011. All'emergere di un rischio grave per la salute

⁵⁰² Si veda l'articolo 2, paragrafo 3 del regolamento (UE) 16/2011.

derivante dal consumo di alimenti o utilizzo di mangimi, la Commissione – come ricordato – potrà adottare misure urgenti, in funzione della gravità della situazione.

È particolarmente evidente la rilevanza dei compiti attribuiti all'Istituzione europea e il conseguente peso dell'eventuale responsabilità su di essa gravante. Sia sufficiente ricordare che le uniche pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea (Tribunale), in materia di RASFF, attengono specificamente alla presunta responsabilità extracontrattuale della Commissione (peraltro non riconosciuta dal Giudice comunitario).

Pur concernendo, il primo dei casi su cui il Tribunale si è pronunciato, il sistema di allarme rapido così come regolato dalla direttiva 92/59/CEE⁵⁰³, il risultato cui è pervenuto il Giudicante merita un particolare cenno, non divergendo, nella sostanza, da quanto argomentabile anche in relazione all'odierno RASFF. Dei fatti di causa già si disse, trattando della rilevanza riconosciuta dal Tribunale di Primo Grado al principio di precauzione, nel decidere la controversia. L'attenzione va qui concentrata sull'attività compiuta dalla Commissione, la quale – si ricorda brevemente – aveva inoltrato nella rete (dopo averla ricevuta dal punto di contatto olandese) una notifica complementare nella quale la società ricorrente era elencata quale soggetto responsabile della commercializzazione, in Francia, delle mele oggetto della notifica originaria (inviata dall'autorità islandese per il rilevamento di livelli residui di pesticidi fino a quaranta volte superiori al massimo consentito). La circostanza non poteva che avere ripercussioni su tutto il mercato europeo: pochi giorni più tardi, infatti, il Pesticides Safety Directorate ed il Fresh Produce Consortium, enti britannici aventi competenze in materia di sicurezza degli alimenti, diramarono ai principali distributori del Regno Unito messaggi concernenti il rischio legato alle mele commercializzate dalla società Malagutti. Conseguenza di tale comunicazione furono i respingimenti di due carichi di merce destinati alla Gran Bretagna e l'annullamento delle successive vendite. I costi delle operazioni, ovviamente, furono integralmente a carico della ditta francese distributrice.

I controlli effettuati dai competenti servizi francesi sulla merce (della stessa tipologia di quella oggetto di notifica) presso la sede della ricorrente diedero risultati negativi e della circostanza fu data comunicazione ai punti di contatto della rete, con un'informazione complementare della Commissione, nella quale era ribadita la richiesta, rivolta al punto di contatto olandese, di trasmettere i documenti di accompagnamento delle partite coinvolte nella notifica.

Le circostanze di cui sopra costituirono il fondamento del successivo ricorso, promosso dalla società distributrice nei confronti dell'Istituzione comunitaria e volto all'ottenimento del risarcimento del danno, previa richiesta diretta alla medesima Commissione e dalla stessa rigettata.

Le argomentazioni di quest'ultima, al fine di respingere la pretesa della società, si sviluppavano su diversi punti. In primo luogo, lo scambio di notifiche rientrava in un progetto di cooperazione interna, tra la Comunità e le autorità nazionali (il sistema di allarme rapido), che non avrebbe potuto far sorgere alcuna responsabilità in capo alla Commissione, in quanto ogni iniziativa trovava la propria origine nelle comunicazioni inviate dagli Stati membri (fondate su analisi compiute esclusivamente a livello nazionale).

⁵⁰³ Sentenza del 10 marzo 2004, in causa T-177/02, *Malagutti-Vezinhet SA c. Commissione delle Comunità europee*, in *Racc.*, 2004, p. II-827.

In conseguenza di ciò, un'eventuale richiesta di risarcimento dei danni sarebbe dovuta essere inviata alla competente autorità nazionale, tanto più che la ricorrente non aveva neppure dimostrato che un'azione condotta in quella sede non le avrebbe consentito di ottenere un equo risarcimento del danno lamentato.

In relazione a tale argomentazione, tuttavia, il Tribunale riteneva correttamente individuato il soggetto “resistente”, in quanto la ricorrente si doleva proprio del mancato controllo, da parte della Commissione, sulle notifiche inviate nella rete: in particolare, secondo quanto sostenuto dalla società francese, l'Istituzione avrebbe dovuto verificare la conformità del contenuto dei messaggi alle disposizioni della direttiva e il fatto che il rischio segnalato fosse reale, grave ed immediato. Sosteneva, dunque, la ricorrente, che se la Commissione non avesse inoltrato il proprio nominativo attraverso la rete, il Regno Unito non avrebbe provveduto a divulgare lo stesso e ad adottare misure limitative della libera circolazione verso i prodotti della società ricorrente. Il Giudice comunitario, pertanto, ritenendo sussistente la legittimazione passiva della Commissione, spostava successivamente l'attenzione sul merito della vicenda, al fine di individuare eventuali profili di illegittimità dell'operato dell'Istituzione.

È interessante, a tal riguardo, considerare l'iter logico seguito dal Tribunale, costruito sull'analisi degli elementi costitutivi della responsabilità extracontrattuale e avente come caposaldo la considerazione che la mancanza di anche uno solo di essi ne avrebbe escluso l'attribuibilità all'Istituzione: la sussistenza di un comportamento illecito, la determinazione di un danno e il riconoscimento di un nesso di causalità tra i primi due punti.

Il Giudicante, in particolare, conduceva una valutazione sulla sussistenza di un comportamento illegittimo della Commissione, riprendendo puntualmente le argomentazioni addotte dalla ricorrente e giungendo, come si dirà, al loro disconoscimento. Per quanto riguarda questo primo profilo, la società francese fondava il proprio ricorso su molteplici fattori. Da un lato, essa evidenziava che, con riferimento alla commercializzazione delle mele, il limite massimo di 0,02 mg/Kg era entrato in vigore successivamente al momento in cui la merce era stata esportata (periodo in cui vigeva il precedente valore di 1 mg/Kg). Dall'altro, la ricorrente lamentava di non essere stata consultata dalla Commissione prima dell'inoltro, nella rete, degli “allarmi controversi” e ciò in violazione del diritto di difesa. Avrebbe invece violato il diritto alla riservatezza la pubblicazione del proprio nome e delle coordinate della società. Ancora, la Malagutti-Vezinhet si doleva del mancato rispetto, da parte delle autorità islandesi, del principio di proporzionalità nell'adozione delle misure restrittive della circolazione delle merci: su tale inosservanza, la Commissione avrebbe dovuto vigilare. In particolare, in relazione alle decisioni assunte dall'Islanda, essa evidenziava che, da un lato, nessuna prova sussisteva sulla provenienza delle mele oggetto di notifica; dall'altro, il messaggio delle autorità notificanti faceva riferimento solo ad un superamento del limite massimo di pesticida, non anche ad un pericolo grave ed immediato per la salute umana (sul quale, esclusivamente, si sarebbe potuto attivare il sistema di allarme rapido).

Il Tribunale considera le argomentazioni della società ricorrente, distinguendo due procedimenti previsti dalla direttiva 92/59/CE: la prima procedura, prevista dall'articolo 6 dell'atto richiamato, garantisce agli Stati membri, la possibilità di provvedere alla sicurezza dei prodotti posti in circolazione attraverso verifiche, richieste di informazioni e campionamenti; l'imposizione di condizioni preventive per l'immissione della merce

sul mercato; la possibilità di disporre l'avviso tempestivo delle persone potenzialmente "esposte al rischio derivante da un prodotto [...] anche mediante la pubblicazione di avvisi specifici"; l'adozione di misure direttamente influenti sulla libera circolazione del prodotto (dal divieto di fornire o immettere sul mercato un prodotto o lotto di prodotti, al ritiro dello stesso, finanche alla distruzione della merce). In tali ipotesi, sarà obbligo dello Stato membro che abbia adottato tali misure avvisare prontamente la Commissione che, consultate le parti interessate, darà poi comunicazione alle autorità nazionali della rete.

La seconda procedura è invece disciplinata all'articolo 8 della direttiva, laddove è previsto che, in caso di assunzione di misure urgenti, da parte di uno Stato membro, come conseguenza del presentarsi di un rischio grave ed immediato per la salute e la sicurezza dei consumatori, non limitato al territorio dello Stato interessato, esso ne informa d'urgenza la Commissione, la quale, verificata la conformità alle disposizioni della direttiva, le trasmetterà ad altri Stati membri.

Rileva correttamente il Tribunale che l'unica censura eventualmente sollevabile nei confronti della Commissione potrebbe concernere la trasmissione del messaggio, ricevuto dall'autorità islandese, all'interno della rete di allerta rapida e non, anche, le misure adottate dallo Stato notificante. A tal riguardo, il Giudice comunitario sottolinea (e la considerazione è di particolare attualità anche con l'odierno RASFF) che la Commissione non ha alcun potere di controllo sostanziale sul contenuto delle notifiche, essendo la valutazione sottesa all'invio di una comunicazione nella rete onere delle autorità nazionali (sulle quali, pertanto, la responsabilità grava). L'Istituzione potrà solo compiere una verifica di conformità dei messaggi inoltrati e dei parametri indicati, in relazione alla normativa comunitaria, senza il potere di compiere alcuna valutazione scientifica a riguardo. Si evidenzia, a tal proposito, l'importanza che assumerà, nel successivo regolamento (CE) 178/2002, la divisione di funzioni tra la Commissione e l'Autorità europea per la sicurezza alimentare.

Il Tribunale conclude la propria argomentazione sull'eventuale responsabilità dell'Istituzione comunitaria, respingendo ogni addebito alla stessa e riconducendo il funzionamento del sistema di allarme rapido all'interno di quelle misure precauzionali adottabili dalle competenti autorità, nonostante non siano ancora dimostrate la realtà e gravità di tali rischi (punto 54 della sentenza)⁵⁰⁴. Precisa poi: *“La ricorrente, vittima di tale sistema di allarme introdotto per proteggere la salute umana, deve accettarne le conseguenze economiche negative, dato che occorre accordare alla protezione della sanità pubblica un'importanza preponderante rispetto alle considerazioni economiche”*. A tal riguardo, respingendo ogni doglianza sulla presunta violazione del principio di riservatezza, il Giudicante, al punto 66 della pronuncia in esame, evidenzia che l'interesse sia delle autorità competenti che degli operatori professionali coinvolti era limitare al massimo la cerchia delle imprese coinvolte nell'allerta. Ciò valutato, atteso che l'alternativa sarebbe stata il “blocco” di tutte le partite di frutta provenienti dalla Francia, l'informazione trasmessa nella rete e contenente il nome della società era *“tanto plausibile quanto necessaria per proteggere la sanità pubblica”*.

Sul fatto che il limite massimo di 0.02 mg/Kg fosse entrato in vigore successivamente al momento del trattamento effettuato sulle mele (e alla data di esportazione delle stesse), il Tribunale ritiene che nessuna prova, in merito, sia stata

⁵⁰⁴ Per le considerazioni condotte al riguardo dal Tribunale, si rinvia a quanto già detto trattando del principio di precauzione, pp. 156 ss.

fornita dalla ricorrente. Sul superamento dello stesso, invece, il Giudice precisa chiaramente che “*non spetta alla Commissione rimettere in discussione*”, nell’ambito del RASFF, “*le constatazioni e le analisi che hanno condotto le autorità nazionali ad accertare l’esistenza di un rischio grave ed immediato, che comporta l’innescò di tale sistema*”.

Per quanto concerne, invece, la mancata consultazione, da parte della Commissione, della società ricorrente, il Tribunale esclude un obbligo, in tal senso, evidenziando come, in caso contrario, l’obiettivo di protezione dei consumatori potrebbe talora risultare frustrato, dovendosi attendere le indubitabili rimostranze dell’operatore cui la notifica si riferisce. Parimenti, il Giudice esclude qualunque violazione del diritto di difesa: mentre questo implicherebbe, infatti, la necessaria consultazione di un soggetto prima dell’adozione di una misura, qualora essa possa arrecare pregiudizio allo stesso, nel caso di specie nessuna misura è stata adottata dalla Commissione, la quale si è, invece, attenuta all’adempimento del proprio dovere di trasmissione delle informazioni nella rete. D’altra parte, evidenzia il Tribunale al punto 63 della pronuncia, pur nell’ipotesi di una previa consultazione dell’impresa resistente, non sarebbe stato ragionevole presumere una mancata diffusione, nel messaggio, del nome della stessa. A detta del Giudice comunitario, infatti, l’unico modo che avrebbe avuto la società Malagutti per evitare gli effetti negativi dell’attivazione del sistema di allarme rapido, sarebbe stato procedere al campionamento delle mele appartenenti alla partita islandese “incriminata”, con il controllo di un’istituzione indipendente, prima ancora che la merce fosse esportata verso i Paesi Bassi, in modo da “precostituire” una prova nell’ipotesi in cui essa fosse consultata dalla Commissione.

Considerato quanto sopra espresso, il Tribunale giunge a negare, come anticipato, la responsabilità dell’Istituzione comunitaria, in più punti evidenziando come questa, nell’ambito del sistema di allarme rapido, sia limitata solo alla circolazione delle informazioni in quanto tali⁵⁰⁵.

A quest’ultimo riguardo, viene in rilievo la seconda delle pronunce concernenti il RASFF: la sentenza del 29 ottobre 2009, in causa T-212/06⁵⁰⁶, emessa dal Tribunale a seguito di un ricorso per annullamento e risarcimento del danno, presentato dalla Bowland Dairy Products Ltd. (di seguito indicata con la sigla BDP, per semplicità), nei confronti della Commissione. La ricorrente è una società inglese occupata, in particolare, nella produzione di “white cheese”, a partire da varie fonti di latte (punto 4 della sentenza). L’attività è condotta con autorizzazione del Pendle Environmental Health Office, autorità locale agente sotto il controllo della Food Standards Agency (FSA).

Nell’ambito di una campagna di ispezioni condotte dall’Ufficio alimentare e veterinario (dipendente dalla DG SanCo), presso le aziende britanniche impiegate nel settore degli alimenti di origine animale, il 09 giugno 2006 i funzionari del predetto ufficio procedettero ad un controllo presso la BDP, alla presenza di un rappresentante della FSA⁵⁰⁷.

⁵⁰⁵ Per un commento sulla vicenda, si veda P. LATTANZI, *Il sistema di allarme rapido nella sicurezza alimentare*, in *Agr. ist. merc.*, 2004, 3, pp. 237-262.

⁵⁰⁶ In *Racc.*, 2009, p. II-4073.

⁵⁰⁷ Il report e i relativi allegati (si veda, in particolare, l’allegato III) sono consultabili all’URL http://ec.europa.eu/food/fvo/rep_details_en.cfm?rep_id=1725# [05 marzo 2013].

In data 14 giugno 2006, quest'ultima inviava una notifica di allerta RASFF⁵⁰⁸ avente ad oggetto “*curd cheese*” prodotto dalla BDP e commercializzato in Austria, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda e Regno Unito. A fondamento del messaggio era posta la motivazione di “*improper production and inappropriate testing regime for antibiotic screening*” del prodotto. La notifica concerneva “*qualunque formaggio bianco recante il bollo sanitario UK PE 023.EEC*”, ossia “*qualunque formaggio bianco prodotto dalla ricorrente*” (punto 6 della sentenza). La società Bowland Dairy Products chiudeva pertanto la propria sede dal 16 giugno 2006. Dopo aver comunicato, con lettera del 23 giugno 2006, alla Commissione, che il rispetto delle raccomandazioni effettuate alla ricorrente, a seguito dei controlli compiuti negli stabilimenti, avrebbe consentito la ripresa delle operazioni “*senza alcun problema per la salute pubblica*” e senza alcuna violazione della normativa comunitaria, la FSA autorizzava la ricorrente a riprendere l'attività.

Dopo un prolungato dibattito sul contenuto del report dell'Ufficio alimentare e veterinario, la FSA decideva di consultare la Commissione, prima di inviare una notifica di informazione supplementare, dal cui testo emergeva la “accettazione”, da parte delle autorità britanniche, della ricommercializzazione del formaggio bianco della BDP. L'Istituzione comunitaria manifestava, in risposta, la propria disapprovazione, riguardo a simile dichiarazione, non ritenendo dimostrata la conformità dei prodotti della ricorrente ai requisiti di salubrità richiesti. A tal proposito, suggeriva poi due soluzioni: l'inoltro del messaggio solo dietro conferma della rispondenza del formaggio ai suddetti parametri o, diversamente, la comunicazione della notifica formulata dall'autorità britannica, con la specificazione della disapprovazione, da parte della Commissione stessa, della possibilità di commercializzare i prodotti.

Un mese più tardi, la FSA riproponeva il quesito, nei medesimi termini, all'Istituzione europea, inviando, al contempo, nella rete, una notifica supplementare nella quale l'autorità britannica esprimeva la propria approvazione alla commercializzazione dei prodotti della ricorrente. La Commissione provvedeva, di conseguenza, all'invio della notifica, diffondendo, contestualmente, una nota dalla quale emergeva il dissenso dell'Istituzione rispetto alle richieste della FSA (24 agosto 2006).

Questa è la vicenda che ha dato origine alla pronuncia di cui di seguito si dirà e solo a tali fatti sarà necessario attenersi nel valutare la responsabilità della Commissione. La circostanza appare di doveroso rilievo, se si considera che il susseguirsi degli eventi fu ben più complesso. Se con decisione della Commissione del 13 ottobre 2006⁵⁰⁹, infatti, fu imposto un divieto di commercializzazione dei prodotti della Bowland, dal testo dell'atto è altresì possibile comprendere elementi ulteriori che completano la vicenda, non desumibili dalla semplice lettura della sentenza del Tribunale. In particolare, dalle ispezioni effettuate dall'Ufficio Alimentare e Veterinario emerse che tra le materie prime utilizzate dalla ricorrente comparivano anche partite di latte originarie di varie parti del Paese, declassato per una serie di motivazioni (residui

⁵⁰⁸ Gli estremi della notifica sono consultabili attraverso il portale del RASFF, indicando il numero 2006.0375, identificativo dell'allerta.

⁵⁰⁹ Decisione 2006/694/CE della Commissione del 13 ottobre 2006, che vieta l'immissione in commercio di formaggio fresco prodotto in uno stabilimento lattiero-caseario del Regno Unito, in GU L 283, pp. 59-61, abrogata dalla decisione 2007/148/CE del 02 marzo 2007, in GU L 65, del 03 marzo 2007, pp. 10-11.

di antibiotici⁵¹⁰, presenza di acque residue della latteria, contaminazione da coloranti, eccesso di latte imballato, trattato termicamente e ritirato dai dettaglianti). Non solo: secondo i fatti narrati nella suddetta decisione, l'ispezione avrebbe rilevato che l'impresa imballava, anche sotto vuoto, formaggio non conforme ai requisiti di sicurezza alimentare (perché prodotto con materia ammuffita⁵¹¹ o contenente corpi estranei).

Da una successiva ispezione (26 e 27 settembre 2006), oltre ad accertare che le autorità britanniche non solo non avevano effettuato alcun controllo ulteriore nonostante le segnalazioni, ma neppure avevano adottato idonee misure per garantire la tutela dei consumatori, l'Ufficio Alimentare e Veterinario rilevava nuove problematiche sanitarie (ad esempio, lo scoppio anti-igienico degli imballaggi del latte). In conseguenza di tali avvenimenti, la Commissione adottava le misure di cui alla citata decisione.

La società Bowland Dairy Products - si ricorda - depositava il proprio ricorso al Tribunale il giorno 11 agosto 2006, più di un mese prima, dunque, dell'ultima delle ispezioni di cui si è dato conto. Parallelamente, nella stessa data, essa chiedeva l'emanazione di provvedimenti provvisori volti a sospendere l'esecuzione della decisione impugnata, contenuta nel messaggio di posta elettronica del 20 luglio 2006 e la diffusione, nel sistema di allarme rapido, di una notifica supplementare. Il 25 agosto del 2006, la ricorrente inviava sia alla Commissione che al Tribunale una nota con la quale si manifestava l'intenzione di estendere le impugnazioni e la richiesta di provvedimenti provvisori anche agli atti successivi alla presentazione del ricorso e, in particolare, alla nota del 24 agosto 2006.

Non approfondendo la domanda relativa alla sospensione dell'efficacia degli atti, peraltro abbandonata, assieme alla richiesta di annullamento, in corso di causa, dalla ricorrente, è interessante prestare attenzione alle considerazioni effettuate dal Tribunale sulla sussistenza di una responsabilità della Commissione e di un conseguente diritto al risarcimento del danno, a favore della ricorrente.

A fronte della argomentazione di quest'ultima, la quale considerava la mail del 20 luglio 2006 quale rifiuto della Commissione di trasmettere la notifica supplementare, l'Istituzione riteneva che, in realtà, nessuna ufficiale richiesta di notifica poteva ritenersi effettuata: l'Autorità britannica, con la propria mail del 19 luglio 2006, aveva infatti semplicemente richiesto un parere alla Commissione sulla possibilità di invio di una notifica supplementare, senza, peraltro, inoltrarla effettivamente nella rete.

⁵¹⁰ Deve essere precisato che, nel rispetto delle norme concernenti la sicurezza sanitaria del latte, i controlli devono essere effettuati attraverso saggi rapidi di selezione, prima di immettere lo stesso in commercio. Il test risulta positivo quando, anche senza superarlo, il tenore dei residui si avvicina al limite previsto. Spetterà, in tal caso, all'operatore, effettuare analisi che consentano l'identificazione e quantificazione esatta delle sostanze contaminanti rilevate. Era proprio questo l'addebito mosso alla Bowland Dairy Products: il non aver, in altri termini, provato l'effettivo contenimento, entro la soglia limite, dei residui antibiotici individuati.

⁵¹¹ È interessante, a tal riguardo, prestare attenzione alle linee guida redatte dalla FSA, congiuntamente alla Dairy UK Ltd e agli "stakeholders", "Cheese recovery guidance", consultabili all'URL <http://www.food.gov.uk/business-industry/guidancenotes/hygguid/cheeserecovery> [05 marzo 2013] e allo "Statutory instrument" n. 673 del 2007, The Curd Cheese (Restriction on Placing on the Market) (England) (Revocation) Regulations 2007, consultabile <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2007/673/contents/made> [05 marzo 2013].

Il Tribunale accolse tale ultima posizione, evidenziando che le disposizioni del regolamento (CE) 178/2002 attribuiscono alla Commissione il compito di ricevere e ritrasmettere le notifiche inviate nella rete o di procedere alla comunicazione – in veste di membro del RASFF – di qualunque informazione essa disponga in relazione alla sussistenza di un rischio grave o indiretto per la salute umana legato al consumo di alimenti o all'utilizzo di mangimi. Spetta invece alle autorità nazionali redigere le notifiche e trasmetterle all'istituzione, alla quale, peraltro, non sarà vietato esprimere pareri. Questi saranno privi di valore giuridico e non vincolanti per le stesse autorità nazionali. In considerazione di ciò, il Tribunale concluse dichiarando l'irricevibilità del ricorso per sua infondatezza: una semplice opinione della Commissione a carattere non vincolante non avrebbe potuto (né può) determinare una responsabilità in capo all'Istituzione per averla espressa⁵¹².

Da quanto sinora evidenziato, è possibile trarre alcune conclusioni sulla responsabilità della Commissione all'interno della rete di allerta.

In primo luogo, l'esplicazione dei compiti ad essa affidati dal regolamento (CE) 178/2002 consente di affermare che l'unica ipotesi in cui ravvisare un profilo di responsabilità sarebbe il mancato inoltramento, nella rete, di una notifica pervenuta all'interno del sistema o, l'assenza della verifica meramente formale prevista dall'articolo 8 del regolamento (UE) 16/2011. Ogni altro aspetto legato al contenuto delle informazioni trasmesse ricadrà, diversamente, nell'ambito di responsabilità degli Stati membri, unici destinatari degli obblighi “sostanziali” previsti dal regolamento.

In secondo luogo, ogni opinione espressa dall'Istituzione sul contenuto di eventuali future notifiche non sarà ritenuta vincolante per i Paesi partecipanti al RASFF, con la conseguenza che gli effetti derivanti da ogni scelta effettuata dagli stessi sul fondamento di simili pareri, saranno attribuibili esclusivamente alle medesime autorità nazionali.

Ci si potrebbe interrogare sull'opportunità o meno di tale seconda conseguenza, alla luce di una semplice considerazione. Pur non essendo il sistema di allarme rapido organizzato in forma gerarchica, e pur non incombendo alcun dovere di “indirizzo”

⁵¹² È stato rilevato come la pronuncia del Tribunale non abbia colto l'opportunità di esaminare un aspetto particolarmente rilevante dell'equilibrio tra diritti e responsabilità all'interno del RASFF e di considerare l'effetto utile del sistema, nel quadro della comunicazione e gestione del rischio. J. LAWLESS, *Conflicting notifications in the EU's Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF): “Destabilization” in Food Risk Communication?*, in *EFFL*, 4, 2011, pp. 240-243, in particolare p. 242. Non pare, tuttavia, potersi condividere pienamente tale prospettiva. Il problema della comunicazione del rischio, come si è detto sopra, si articola lungo due linee direttrici. L'una concerne la comunicazione all'interno della rete, volta alla diffusione delle informazioni alle competenti autorità. L'altra, verso l'esterno, tesa a portare i consumatori a conoscenza della sussistenza di gravi rischi derivanti da alimenti o mangimi. Se l'Autore individua, tra gli aspetti trascurati dalla pronuncia, la possibilità che tanto i consumatori quanto i soggetti impegnati nella fase di gestione del rischio siano travolti dalla confusione di messaggi tra loro contrastanti (e ciò, effettivamente, potrebbe accadere), è pur vero che spetterà comunque alla Commissione procedere all'adozione di misure, ove gli accorgimenti nazionali non siano in grado di fronteggiare adeguatamente il rischio. Parimenti, gli Stati Membri del RASFF saranno tenuti a comunicare alla stessa ogni misura che essi intenderanno adottare a tutela della salute dei consumatori. Non solo: come più volte precisato, la Commissione, quale soggetto del RASFF, potrà inviare una notifica contestuale nella quale specificare la contrarietà alla notifica inoltrata dalle Autorità nazionali. In tal senso, pare potersi affermare la prevalenza del messaggio provenienti dall'Istituzione, in caso di contrasto, pur non essendovi una previsione ad hoc che garantisca tale preminenza. Se è vero, infatti, che all'interno del RASFF i soggetti non sono collocati in posizione gerarchica, è altrettanto inconfutabile il ruolo “sussidiario” che la Commissione riveste secondo la previsione del regolamento (CE) 178/2002.

contenutistico in capo alla Commissione (circostanza che, come si è detto, renderà “non vincolanti” i pareri della stessa), sarà pressoché inevitabile un adeguamento delle soluzioni adottate dalle Autorità nazionali, alle opinioni espresse dall’Istituzione. La percezione della stessa, da parte dei Paesi Membri, come fonte di “orientamento” non può essere negata e sembra, d’altra parte, avvalorata dal ruolo “centrale” rivestito dalla Commissione nella rete (tant’è che eventuali misure di emergenza successive all’allerta saranno adottate dalla stessa). Non solo: i poteri di controllo che ad essa sono garantiti dal TFUE si inseriscono come ulteriore motivo “incentivante” un’osservanza delle opinioni espresse dall’Istituzione. Laddove, infatti, l’Autorità nazionale decidesse di dissentire, esporrebbe il proprio operato ad una probabile “censura” da parte della Commissione. Vien da sé che i pareri di quest’ultima, pur non dotati di vincolatività, concretamente creano una strada pressoché obbligata per gli Stati membri, esentando, però, la stessa Istituzione da qualsivoglia profilo di responsabilità.

Altro compito fondamentale, connesso al RASFF ma, come già detto, qualificabile come conseguenza dello stesso anziché come suo elemento costitutivo, è la possibilità per la Commissione di adottare misure di emergenza per fronteggiare un grave rischio non adeguatamente contrastabile con accorgimenti nazionali. Si è visto come, anche in tale incombente, l’Istituzione possa essere coadiuvata dal parere tecnico espresso dall’EFSA. Si è anche detto come, in presenza di possibili effetti dannosi e di concomitante situazione di incertezza scientifica sia possibile ricorrere al principio di precauzione al fine di garantire il più elevato livello di tutela della salute possibile. Cosa accade nel caso in cui via sia una palese infondatezza o sproporzione delle misure adottate dalla Commissione? Sarà possibile per un Paese Membro del RASFF o per un Paese terzo lamentare l’inadeguatezza (per eccesso o difetto) degli strumenti di gestione del rischio di cui l’Istituzione si sia servita per fronteggiare un rischio? In primo luogo, è necessario condurre una distinzione tra i partecipanti al sistema, a seconda che essi siano o meno Membri dell’Unione europea. Nel primo caso, infatti, essi potranno avvalersi, ove ne sussistano le condizioni, del rimedio di annullamento previsto dall’articolo 263 TFUE. Nel secondo caso, nel silenzio sia del regolamento (CE) 178/2002 sia del regolamento (UE) 16/2011, sarà indispensabile spostare la prospettiva su un livello superiore che consenta di analizzare i rapporti tra l’Unione europea (e gli atti da essa adottati) e i Paesi terzi. Esempio calzante, a tal riguardo, è indubbiamente la fase conclusiva della nota vicenda dell’E. Coli della primavera-estate 2011, più volte citata come emblema delle criticità che connotano taluni profili del RASFF. Per quanto concerne l’aspetto che qui viene evidenziato, è sufficiente ricordare come, a seguito del report steso dall’Autorità europea per la sicurezza alimentare⁵¹³, la Commissione abbia adottato misure di emergenza⁵¹⁴ volte alla sospensione delle importazioni di semi dall’Egitto. Già si è detto sui dubbi inerenti all’efficacia di simili misure⁵¹⁵, assunte sulla base di una presunta contaminazione dei semi di trigonella, mai verificata dai

⁵¹³ Report tecnico EFSA del 05 luglio 2011, *Tracing seeds, in particular fenugreek (Trigonella foenum-graecum) seeds, in relation to the Shiga toxin-producing E. coli (STEC) O104:H4 2011 Outbreaks in Germany and France*, consultabile all’URL <http://www.efsa.europa.eu/en/supporting/pub/176e.htm> [05 marzo 2013].

⁵¹⁴ Decisione di esecuzione della Commissione 2011/402/UE del 06 luglio 2011, relativa a misure di emergenza applicabili ai semi di fieno greco e a determinati semi e legumi importati dall’Egitto, in GU L179, del 07 luglio 2011, pp. 10-12.

⁵¹⁵ Si rinvia a quanto già argomentato, nel paragrafo dedicato ai rapporti tra il RASFF e i Paesi non membri, a pagina 164.

successivi campionamenti; misure – si ricorda – confermate anche a distanza di sei mesi, a causa di supposte carenze sanitarie nelle produzioni egiziane. Accantonando, per il momento, la questione inerente alla sussistenza o meno di una responsabilità, in capo all'EFSA, per i pareri da essa forniti (di cui si dirà nel paragrafo successivo), è doveroso soffermarsi sui risvolti della decisione della Commissione, per ipotizzare una legittimazione, dal punto di vista attivo, dell'Egitto, ad adire gli organi di risoluzione delle controversie WTO. Poiché l'Unione europea è membro dell'Organizzazione, le misure adottate dalla Commissione potrebbero essere lette alla luce della definizione data dall'Allegato A all'accordo SPS⁵¹⁶: incidenti sull'importazione e sul commercio, in Europa, dei semi di provenienza egiziana, esse originavano dalla supposta presenza, sui germogli di trigonella, del particolare sierotipo di batterio E. Coli. Secondo quanto previsto dall'articolo 2 dell'Accordo SPS, a ciascun membro è garantito il diritto di adottare misure a protezione di persone, piante e animali o della salute in generale, purché esse non siano in contrasto con le disposizioni dell'accordo, siano limitate in ragione della necessità di attuare tale salvaguardia, siano fondate su principi scientifici e non siano mantenute senza “scientific evidence”, salvo il ricorso al principio di precauzione inferibile dall'articolo 5.7 dell'accordo medesimo⁵¹⁷. È necessario a questo punto ricordare come le misure adottate dalla Commissione nel caso in esame fossero suddivisibili in due distinti gruppi. Le une, adottate sui dati reperiti attraverso il meccanismo di tracciabilità, concernenti i semi di fieno greco importati tra il 2009 e il 2011, figuranti nelle notifiche di allerta. Le altre, fondate sul principio di precauzione, volte ad impedire l'immissione in libera pratica di tutti i semi e legumi provenienti dall'Egitto, per un determinato periodo di tempo⁵¹⁸. Le prime misure, dunque, par di capire dalla decisione 402/2011/UE, conseguono alla sussistenza di fondanti “scientific

⁵¹⁶ L'allegato A definisce le misure sanitarie o fitosanitarie come: “Any measure applied:

(a) to protect animal or plant life or health within the territory of the Member from risks arising from the entry, establishment or spread of pests, diseases, disease-carrying organisms or disease-causing organisms;

(b) to protect human or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs;

(c) to protect human life or health within the territory of the Member from risks arising from diseases carried by animals, plants or products thereof, or from the entry, establishment or spread of pests; or

(d) to prevent or limit other damage within the territory of the Member from the entry, establishment or spread of pests”.

⁵¹⁷ Per un commento sugli innumerevoli profili interpretativi cui lascia spazio l'ampiezza degli accordi, si rinvia a J. SCOTT, *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures – A Commentary*, Oxford, 2007. Merita rilevare la nota che l'Autrice conduce, con riferimento allo status del principio di precauzione, nell'Accordo SPS. Richiamando le conclusioni cui l'Appellate Body giunse nella vicenda della “carne agli ormoni” (Hormones) ed evidenziando la viva disputa dottrinale e giurisprudenziale che il principio continua ad alimentare, essa rileva una considerevole affinità di posizioni tra l'Unione europea e la WTO sulla tematica “precauzionale” (p. 128). Di diverso avviso K. BORCZAC, *La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne et de l'Organisation mondiale du commerce – Divergences et convergences dans l'approche juridique*, in Rev. Dr. Un. Eur., 1, 2009, pp. 257-289, in particolare p. 285, secondo cui: «La perception du principe de précaution est bien différente dans l'UE qu'à l'OMC».

⁵¹⁸ Il sesto considerando della decisione è, a tal riguardo, assolutamente chiaro: “Tenuto conto del principio di precauzione, è inoltre necessario vietare temporaneamente l'importazione di tutti i semi e i legumi originari dell'Egitto che figurano nell'allegato, al fine di disporre del tempo necessario per valutare ulteriormente la loro sicurezza. È evidente che l'esposizione a una limitata quantità di materiale contaminato proveniente anche da altri semi e legumi può avere gravi ripercussioni sulla salute umana e che mancano informazioni precise sull'origine esatta della contaminazione in Egitto, sui mezzi di contaminazione nonché su un'eventuale contaminazione incrociata”.

principles”); le seconde, invece, sono riconducibili all’eccezione consentita dall’incertezza di cui all’articolo 5.7. Ciò considerato, distinte dovranno essere le argomentazioni da condursi per l’una e per l’altra ipotesi.

Per quanto concerne le disposizioni legate strettamente ai semi di fieno greco, considerati veicoli dell’epidemia, va in primo luogo osservato che esse sono (o dovrebbero essere) il risultato in una precisa valutazione tecnica, fondata sulla certezza scientifica. La lettura del report dell’EFSA pubblicato il 03 ottobre 2011 lascia spazio, tuttavia, a qualche perplessità, come in precedenza indicato. Pare opportuno evidenziare, a tal riguardo, che lo stesso documento dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare indica i semi di trigonella come la probabile (non certa) fonte comune ai focolai infettivi tedesco e francese, proseguendo poi con il ricordare la mancata individuazione della causa dell’epidemia⁵¹⁹. Ferma tale incertezza, l’EFSA assume poi (ma senza fornire alcuna delucidazione), che la contaminazione dei semi di fieno greco sia avvenuta durante la produzione primaria degli stessi. Con riferimento all’esito negativo di tutti i campionamenti effettuati sui lotti ritirati, l’Autorità scientifica sostiene come ciò non possa essere considerato indice dell’assenza di agenti patogeni nei semi di trigonella⁵²⁰, giustificando tali esiti con la possibilità che i semi contaminati non fossero più reperibili sul mercato o con l’eventualità che, ove sottoposti a campionamento, la carica di patogeni fosse talmente esigua da non essere rilevabile in laboratorio. Ci si potrebbe a questo punto chiedere per quale motivazione, sulla base di simili incertezze, la Commissione abbia deciso di procedere egualmente al ritiro e distruzione di tutte le partite di semi di fieno greco importate tra il 2009 e il 2011, dall’Egitto senza, tra l’altro, disporre alcunché in relazione agli altri passaggi compiuti dal prodotto sulla catena alimentare. Se è vero, infatti, che nulla può escludere che il veicolo dell’epidemia fossero effettivamente i semi di trigonella, è vero anche che nessuna prova è stata fornita in relazione alla loro contaminazione. Parimenti, non è dato comprendere per quale motivazione, ferma l’incertezza dei dati reperiti, la Commissione non abbia deciso di adottare alcuna misura concernente gli altri segmenti della catena alimentare (ed anzi abbia prorogato la durata degli accorgimenti precedentemente assunti): i semi potrebbero essere stati contaminati durante il trasporto via mare (con il rischio che altra merce spedita sugli stessi mezzi o container potesse essere parimenti infettata), nel porto di arrivo o presso gli stabilimenti dell’importatore tedesco (dove, peraltro, alcuni lavoratori erano risultati positivi ai tests). D’altra parte, va rilevato, i germogli posti in commercio per essere consumati senza necessità di particolari cautele da parte dell’utilizzatore (i.e. “prodotto già pronto”) dovrebbero essere sottoposti ad idonei trattamenti che ne evitino la contaminazione o permettano di individuarla ove presente⁵²¹. Posto che evidentemente anche l’operatore professionale

⁵¹⁹ “The tracing back demonstrated a probable common source for the German and the French outbreaks, a particular lot of fenugreek seeds imported from Egypt. The cause of the outbreak i.e. how, when and where the seeds became contaminated has not (yet) been demonstrated”, EFSA Report pubblicato il 03 ottobre 2011, par. 7.2., p. 15.

⁵²⁰ Si rinvia al paragrafo 7.3, p. 15, del Report dell’EFSA.

⁵²¹ Si veda, a riguardo, il paragrafo conclusivo del Report, p. 17, ove si legge: “The preparation of fresh sprouted seeds does not always include a step where pathogen contamination is eliminated. The consumption of fresh sprouted seeds however, is based on the understanding that they are sold as ready to eat. For fresh produce this assumes and relies on a production process which prevents contamination and ability to detect contamination when it occurs. These conditions have proven not to have been met in the case of the 2011 outbreaks”.

che aveva proceduto ad effettuare la germogliazione e distribuire il prodotto non aveva adottato i necessari accorgimenti per garantire la sicurezza della merce immessa sul mercato, per coerenza, si sarebbero rivelate doverose misure su tutti i prodotti uscenti dallo stabilimento dello stesso. Confermati, dunque, i dubbi sull'effettività delle misure adottate dall'Istituzione europea, si ripropone il consueto interrogativo su cosa si debba esattamente intendere per "certezza scientifica" o "scientific evidence" (riferendoci, con tale locuzione, all'espressa indicazione dell'Accordo SPS)⁵²². Se nulla, infatti, ha dimostrato che i semi "incriminati" fossero effettivamente contaminati e considerando che le restrizioni legate espressamente alla trigonella non sono state assunte alla luce del principio di precauzione ma su presunti presupposti scientifici, ci si chiede se esista un limite sotto cui anche la "prova scientifica" possa essere sindacata (come nel caso in esame ove, in concreto, nulla ha dimostrato la contaminazione dei semi ritirati).

Per quanto concerne l'accordo SPS, le espressioni "sufficient scientific evidence" e "scientific principles" - da considerarsi tra loro cumulative e non alternative⁵²³ - sono state interpretate nel senso che ogni misura adottata in base al Trattato avrebbe dovuto essere caratterizzata da una relazione "oggettiva e razionale" con la prova scientifica, così come deve sussistere una "relazione oggettiva" tra la misura e la previa fase di valutazione del rischio⁵²⁴. Questa, dunque, par di capire, è l'unica condizione che funge da parametro di ponderazione di interventi SPS. Sarà necessario, ovviamente, definire il concetto di "risk assessment" per comprendere concretamente la portata della relazione presupposta. A tal riguardo, viene in soccorso quanto espresso dal quarto paragrafo dell'allegato A all'accordo SPS, ove è definito come: "*The evaluation of the likelihood of entry, establishment or spread of a pest or disease within the territory of an importing Member according to the sanitary or phytosanitary measures which might be applied, and of the associated potential biological and economic consequences; or the evaluation of the potential for adverse effects on human or animal health arising from the presence of additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in food, beverages or feedstuffs*". Le misure adottate dalla Commissione europea per i semi di fieno greco appartengono chiaramente alla seconda parte della definizione, concernendo la presenza del batterio produttore di tossina negli alimenti. A questo punto, però,

⁵²² Egual interrogativo è proposto da A. ALEMANNI, *Trade in Food: Regulatory and Judicial Approaches in the EC and the WTO*, London, 2007, pp. 337 ss.

⁵²³ Tale carattere cumulativo deve essere esteso, ovviamente, anche all'ulteriore requisito previsto dall'articolo 2.2 SPS per le misure, ossia la necessità di proteggere la salute e la vita umana, animale, vegetale. Tale condizione non deve essere intesa quale indispensabilità della misura ma quale capacità della stessa di offrire un contributo al raggiungimento dell'obiettivo di protezione. Pur se non chiaramente espressa dagli organismi di risoluzione delle controversie della WTO, la necessità di coesistenza dei tre elementi è ricavabile dal Report del Panel in Japan – Measures Affecting Agricultural Products, del 27 ottobre 1998, al cui paragrafo 8.62, dopo l'accertamento che la misura era stata mantenuta senza "sufficient scientific evidence" si legge: "*Given this conclusion under Article 2.2, we see no need to further examine what is required for a phytosanitary measure to be "based on scientific principles" in the sense of Article 2.2, nor to determine whether in this dispute the varietal testing requirement is so based*". L'esclusione di ogni ulteriore indagine è chiaro indice della indispensabile concorrenza dei diversi requisiti: la mancanza di uno solo tra essi, decretando l'incompatibilità della misura con le disposizioni dell'Accordo, rende superflua qualunque successiva analisi sugli altri elementi. Si veda J. SCOTT, *op. cit.*, p. 85.

⁵²⁴ A tal riguardo, nel report dell'Appellate Body per la nota vicenda Hormones, si legge: "*"We believe that "based on" is appropriately taken to refer to a certain objective relationship between two elements, that is to say, to an objective situation that persists and is observable between an SPS measure and a risk assessment"*, par. 189, p. 74.

occorre effettuare un'ulteriore considerazione. L'enunciazione offerta dall'Accordo SPS conduce un chiaro riferimento alla "potenzialità" di effetti nocivi per la salute umana. Tale chiave di lettura appare essenziale per valutare l'adeguatezza delle misure adottate dalla Commissione europea per i semi di trigonella. Se, infatti, è vero che il rischio per la salute umana dalla merce contaminata si rivelava di estrema gravità, è altrettanto vero che l'incertezza legata alla possibilità che lo stesso fosse legato al consumo dei semi di fieno greco ben poteva rientrare nel concetto di potenzialità (e non probabilità), richiamato dalla stessa definizione contenuta nell'Accordo. Nessun biasimo, dunque, avrebbe potuto essere mosso dall'Egitto, in questo senso. Questa, quantomeno, è la soluzione cui si giunge seguendo la semplice enunciazione dell'Allegato A.

È tuttavia necessario osservare che la stessa definizione presuppone la già accertata presenza della sostanza contaminante in un determinato alimento. Nel caso dell'E. Coli, si ricorda, il coinvolgimento dei semi di fieno greco non risultava in alcun modo scontato. Lo stesso report EFSA (pubblicato quando l'emergenza era da tempo rientrata) indica la trigonella come fonte sospetta di contaminazione. La fase di risk assessment, dunque, letta secondo le indicazioni dell'Accordo SPS, risultava viziata dalla mancanza di un presupposto di base che, a propria volta, avrebbe dovuto costituire oggetto di valutazione scientifica. Nell'effettuare il risk assessment con riferimento a tale secondo aspetto, appare evidente che le indicazioni fornite dall'articolo 5.2 dell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie avrebbero probabilmente condotto ad una mancata adozione delle disposizioni in esame: i risultati ottenuti nella fase di indagine, a parere di chi scrive (di cui si ricorda, per dovere intellettuale, l'assoluta incompetenza scientifica), non sembravano di certo idonei a dimostrare che il batterio fosse stato trasmesso attraverso i semi di fieno greco⁵²⁵. Ciò è tanto più vero se si considera che l'articolo richiamato impone di considerare, nella fase di valutazione del rischio, anche gli effetti economici e commerciali di eventuali misure adottate. La sproporzione tra l'effettiva possibilità (e non probabilità) che il rischio fosse legato ad una determinata partita di semi di trigonella e le disposizioni contenute nella decisione della Commissione appare, a questo punto, lampante e legittimante, di conseguenza, un'eventuale azione dell'Egitto per violazione degli obblighi scaturenti dalla partecipazione dell'Unione europea alla WTO⁵²⁶.

Per quanto concerne, invece, le misure estese a tutti i semi provenienti dal suddetto Paese, sulla base del principio di precauzione, occorre condurre alcune considerazioni aggiuntive. L'articolo 5.7 dell'Accordo SPS⁵²⁷ consente a ciascun Membro dell'Organizzazione, in caso di insufficiente "scientific evidence", di adottare

⁵²⁵ Dubbia è, d'altra parte, la stessa utilità, in relazione alla limitazione di diffusione dell'epidemia, di disporre indiscriminatamente il ritiro e la distruzione di tutte le partite di semi di fieno greco importate tra il 2009 e il 2011: la stretta relazione che dovrebbe intercorrere tra la fase di risk assessment e l'adozione delle misure restrittive pare, nel caso di specie, assente.

⁵²⁶ Per alcune considerazioni sui limiti di applicabilità del principio di precauzione, in relazione alla comparabilità o meno dei sistemi di sicurezza alimentare, e sui possibili risvolti in sede WTO, si rinvia a L. COSTATO, *Precauzione ed equivalenza delle garanzie igienico-sanitarie, Commento a Tribunale di I grado delle Comunità europee, 23 ottobre 2001, in causa T-155/99, Dieckmann & Hansen c. Commissione*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, II, pp. 187-203. Un quadro generale dell'influenza che gli accordi della WTO esercitano sulla legislazione europea è offerto da M. BRONCKERS – R. SOOPRAMANIEN, *The Impact of WTO Law on European Food Regulation*, in *EFFL*, 2008, 6, pp. 361-375.

⁵²⁷ C.E. CÔTÉ, *L'O.M.C. et la santé des consommateurs: l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires après l'affaire du Bœuf aux hormones*, in *Rev. eu. dr. consom.*, 2002, pp. 87-136.

misure temporanee sanitarie o fitosanitarie, sulla base delle informazioni disponibili, incluse quelle provenienti dalle organizzazioni internazionali e ricavabili dalle misure adottate da altri Paesi Membri. Sarà compito dello Stato adottante reperire le informazioni necessarie ad una più attenta valutazione del rischio e ad una successiva revisione delle misure adottate. Quattro sono dunque i requisiti richiesti affinché un provvedimento assunto sulla base dell'articolo 5.7 dell'Accordo SPS non contrasti con lo stesso: 1. l'insufficienza della prova scientifica; 2. il fondamento delle misure sulle informazioni disponibili; 3. la temporaneità degli accorgimenti; 4. la necessità che il Paese adottante si adoperi per ottenere le informazioni aggiuntive indispensabili ad un più oculato risk assessment⁵²⁸. Sulla mancanza di una prova scientifica, in riferimento alle misure adottate dalla Commissione nella vicenda dell'E. Coli, nulla rimane da dire: il blocco delle importazioni di semi e legumi dall'Egitto fu indubbiamente determinato dall'impossibilità di condurre una completa valutazione del rischio, in ragione di alcune lacune sui dati reperiti (ad esempio l'impossibilità di risalire con certezza alla fonte della contaminazione e di determinarne il momento e il luogo di verifica)⁵²⁹. L'unica prova scientifica pertinente, nella vicenda, concerneva la correlazione tra il particolare sierotipo di E. Coli individuato e i gravissimi effetti che lo stesso avrebbe potuto avere sulla salute umana. Diversamente, il requisito di "insufficient scientific evidence" rilevabile nella presenza del batterio su prodotti diversi dai semi di fieno greco (anche se, come sopra evidenziato, pare potersi affermare che simile incertezza avrebbe potuto riferirsi anche a questi ultimi).

Per quanto concerne i requisiti di temporaneità delle misure e la richiesta, ad altri Paesi Membri (tra cui l'Egitto), di ulteriori informazioni per una più oculata valutazione del rischio e l'eventuale revisione delle misure stesse, entrambi risultano verificati nella vicenda in esame. Da un lato, si ricorda, è lo stesso articolo 53 del regolamento (CE) 178/2002 a prevedere la temporaneità delle misure di emergenza (fissate e riviste, nel caso di specie, di sei mesi in sei mesi). Dall'altro, lo scambio di informazioni anche con i Paesi non appartenenti al RASFF è alla base del funzionamento del sistema, qualora il rischio individuato sia correlato a prodotti provenienti da o destinati a questi.

Rimane da valutare se le misure adottate dall'Istituzione europea incontrino l'ultimo dei requisiti previsti dall'articolo 5.7 dell'Accordo SPS ossia se possano effettivamente dirsi basate sulle "available pertinent information". In questo senso, ricordando che tra le fonti di queste ultime il testo del trattato annovera le pertinenti organizzazioni internazionali, è indispensabile condurre un riferimento al "Codex Code of Hygienic Practice for Fruit and Vegetable"⁵³⁰. All'allegato II del "Codice" sono fornite le indicazioni relative alle attività di germogliazione dei semi, con specifica previsione delle misure da adottare in caso di individuazione di un rischio connesso al prodotto. A tal riguardo, è previsto: "Where a lot has been recalled because of a health hazard, other lots that were produced under similar conditions (e.g., on the same

⁵²⁸ Per un'accurata analisi dei requisiti richiesti dall'articolo 5.7 dell'Accordo SPS, si rinvia a J. SCOTT, *op. cit.*, pp. 110 ss.

⁵²⁹ Pare di interesse la definizione data, nel report pubblicato il 26 novembre 2003 dall'Appellate Body, nella vicenda Japan Apples, secondo cui: "relevant scientific evidence" will be "insufficient" within the meaning of Article 5.7 if the body of available scientific evidence does not allow, in quantitative or qualitative terms, the performance of an adequate assessment of risks as required under Article 5.1 and as defined in Annex A to the SPS Agreement".

⁵³⁰ Il testo della raccolta è consultabile all'URL http://www.codexalimentarius.org/roster/detail/en/?dyna_fe%5Buid%5D=80352 [05 marzo 2013].

production sites or with the same agricultural inputs) and which may present a similar hazard should be evaluated for safety. Any lot presenting a similar risk should be recalled. Blends containing potentially contaminated seeds must also be recalled.

*Seeds which may present a hazard must be held and detained until they are disposed of properly*⁵³¹.

Posto che la Commissione europea, nell'adottare le menzionate disposizioni, abbia seguito le indicazioni del Codex, non c'è dubbio che l'interpretazione conferita alla locuzione “*produced under similar conditions*”, è stata particolarmente elastica, estendendo il divieto di importazione ad un ampio elenco di semi e legumi, sull'unico presupposto della loro provenienza da un determinato Paese.

Considerato quanto sopra, è possibile affermare che il margine lasciato dall'Accordo SPS all'Egitto, per un'eventuale azione nei confronti dell'Unione europea, è assai limitato, nonostante la discutibile entità delle misure. L'onere di contestare l'“*insufficient scientific evidence*”⁵³², provando l'infondatezza dei provvedimenti o la loro adozione senza la dovuta considerazione delle pertinenti informazioni disponibili, renderebbe particolarmente gravoso l'intento del “ricorrente”.

V.5 Responsabilità dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare

Tra i Membri della rete RASFF il regolamento (CE) 178/2002 inserisce, come visto sopra, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Essa, destinataria di tutte le notifiche inoltrate nella rete, è incaricata di fornire alla Commissione e agli Stati Membri tutte le informazioni necessarie per l'analisi del rischio⁵³³. Ancora una volta, è necessario distinguere tra il funzionamento del sistema di allarme rapido in sé considerato e il meccanismo che si attiva, parallelamente, nel momento in cui le notifiche sono trasmesse. Considerando, infatti, il RASFF nella sua accezione di sistema la cui funzione principale è permettere il trasferimento immediato di informazioni legate ad un rischio per la salute, derivante da alimenti o mangimi, l'EFSA non avrà di certo un ruolo chiave, essendo semplicemente destinataria delle notifiche. Da questa posizione, tuttavia, l'Autorità trae gli impulsi, secondo quanto indicato dall'articolo 35 del regolamento (CE) 178/2002, per adempiere alle sue funzioni di sorveglianza dei rischi sanitari e nutrizionali degli alimenti. L'articolo 47 del medesimo atto disciplina poi il regime di responsabilità dell'EFSA, tanto in materia contrattuale che extracontrattuale⁵³⁴. Sarà questo secondo aspetto a rilevare per quanto concerne

⁵³¹ Code of Hygienic Practice for Fresh Fruits and Vegetables, Allegato II, par. 3.5, p. 14.

⁵³² L'onere della prova, nelle controversie in cui assume rilievo l'applicazione di misure sanitarie o fitosanitarie, permane in capo al Paese che intende contestare il fondamento delle stesse. In tal senso, l'Appellate Body, nel proprio report sulla vicenda Hormones, par. 98, p. 35, afferma: “*The initial burden lies on the complaining party, which must establish a prima facie case of inconsistency with a particular provision of the SPS Agreement on the part of the defending party, or more precisely, of its SPS measure or measures complained about. When that prima facie case is made, the burden of proof moves to the defending party, which must in turn counter or refute the claimed inconsistency*”.

⁵³³ Articolo 35 del regolamento (CE) 178/2002.

⁵³⁴ Per qualche breve osservazione sui diversi profili di responsabilità dell'EFSA, si rinvia a S. GABBI, *The European Food Safety Authority: judicial review by community courts*, in *EJCL*, 1, 2009, pp. 171-189.

l'attività dell'Autorità come Membro della rete preposto a coadiuvare, sotto il profilo scientifico, le scelte nazionali ed europee in tema di analisi del rischio. A tal proposito, il secondo paragrafo dell'articolo richiamato, attribuendo alla Corte di Giustizia la competenza a decidere sulle relative controversie, impone all'EFSA il dovere di risarcire i danni cagionati da se medesima e dai propri agenti nell'esercizio delle loro funzioni.

Al di là di tale previsione, per quanto concerne gli atti relativi alla sicurezza degli alimenti, derivanti dall'attivazione della rete RASFF, è stato rilevato che l'attività tecnico-amministrativa dell'Autorità non è sottoponibile ad alcun sindacato di merito o di legittimità⁵³⁵: da simile constatazione è possibile ricavare che la responsabilità per atti adottati sul fondamento di un parere dell'EFSA ricadrà sempre sul soggetto – Commissione o Stato membro – che avrà adottato il provvedimento.

Pur se con presupposti di partenza non relativi ad un'emergenza segnalata attraverso la rete RASFF, sulla questione della sindacabilità degli atti dell'EFSA si è trovato a statuire il Tribunale di Primo Grado, escludendone la possibilità. Più precisamente, il Giudice comunitario si è espresso nel senso di ritenere che solo le misure aventi effetti vincolanti tali da colpire gli interessi del soggetto ricorrente, importando un netto cambiamento sulla sua posizione giuridica potranno essere considerati atti o decisioni suscettibili di azione di annullamento⁵³⁶. Il solo fatto di avere effetti sui diritti di taluni soggetti, d'altra parte, non sarà da considerarsi condizione sufficiente a determinare una responsabilità in capo all'Autorità. Sarà infatti indispensabile verificare la sussistenza di un nesso diretto di causalità tra le conseguenze lamentate e l'atto che le avrebbe provocate.

Se considerassimo, ancora una volta, la vicenda dell'E. Coli, noteremmo che, per quanto discutibili possano essere state le scelte operate dalla Commissione (sulle quali si è ampiamente argomentato), nessun biasimo potrebbe essere mosso all'EFSA, la quale ha provveduto semplicemente alla raccolta ed analisi dei dati e delle informazioni disponibili, stilando le proprie conclusioni nel report finale. Merita di esser ricordato, tra l'altro, che la fase di valutazione tecnica fu compiuta, nell'occasione, da un gruppo di esperti internazionali, rappresentativi anche delle principali organizzazioni ed agenzie per la salute, sulla scena globale⁵³⁷: la stessa composizione della task-force, caratterizzata da un sommo grado di autorevolezza scientifica, avrebbe ragionevolmente

⁵³⁵ D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, 2012, p. 434.

⁵³⁶ Si vedano, a riguardo, il punto 53 dell'Ordinanza con cui il Presidente del Tribunale di Primo Grado riunisce le cause T-311/06 R I, T-311/06 R II, T-312/06 R, T-313/06 R, *FMC Chemical e Arysta Lifesciences c. EFSA*, del giorno 01 marzo 2007, nonché i punti 52-58 della successiva ordinanza del Tribunale di Primo Grado, del 17 giugno 2008, in *Racc.*, 2008, p. 88. I provvedimenti del Giudice comunitario, nella vicenda in esame, sono consultabili in versione integrale nel sito della Corte di Giustizia dell'Unione europea <http://curia.europa.eu>. Il caso trae origine dal parere espresso dall'EFSA, sull'introduzione di determinate sostanze (carbofuran, carbosulfan e benfuracarb), nell'Allegato I della direttiva 91/414/CEE, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio di prodotti fitosanitari, in GU L 230, del 19 agosto 1991, pp. 1-32. Le società ricorrenti, in particolare, lamentavano il mancato inserimento, da parte della Commissione, nell'apposito elenco, delle sostanze oggetto di parere negativo dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare e la disposizione di ritiro dal mercato dei prodotti commercializzati che la contenevano.

⁵³⁷ L'elenco dei membri partecipanti alla "task force" predisposta per far fronte all'emergenza è consultabile all'URL <http://www.efsa.europa.eu/it/ecolioutbreak2011/docs/ecolioutbreak2011taskforce.pdf> [05 marzo 2013].

dissuasivo qualunque soggetto dal proposito di impugnazione delle conclusioni raggiunte. Non solo: gli stessi meccanismi procedurali dell’Autorità, come peraltro già evidenziato, sono (o dovrebbero essere) garanzie nei confronti dei destinatari indiretti dei pareri espressi, per la loro trasparenza ed indipendenza⁵³⁸. A rafforzamento di tale considerazione, si pongono le recenti innovazioni-pilota che consentono la partecipazione di “osservatori” interessati ai lavori dei gruppi scientifici dell’EFSA, pur con i limiti di riservatezza di talune decisioni e con la considerazione che simile procedura si applicherà, per i prossimi mesi, solo alle riunioni plenarie specificamente indicate dalla stessa Autorità⁵³⁹.

V.6 “Responsabilità” degli strumenti mediatici

Trattando della risposta dei consumatori alle emergenze legate agli alimenti, si è detto della posizione di rilievo rivestita dagli organi di comunicazione e dell’importanza che la scelta di una determinata “modalità” di divulgazione delle informazioni può determinare. Nel ricordare alcune delle recenti vicende che hanno suscitato più clamore ed allarmismi, si sono individuati alcuni interrogativi ai quali è ora giunto il momento di offrire (o tentare di offrire) una soluzione. In primo luogo, data l’impossibilità delle fonti ufficiali di raggiungere con ampio respiro tutti i consumatori, ci si è chiesti se i più consueti tra i mezzi di comunicazione di massa (stampa quotidiana, radio telediffusione, internet) possano fungere da strumento per compiere le attività che, pur spettando ad altri soggetti (EFSA e Commissione), sarebbero forse più efficacemente attuate dai primi. La domanda, chiaramente, parte dal presupposto che i cd. mass-media non siano “gestiti” né dall’Istituzione europea, né dall’Autorità. Se è infatti vero che sia l’una che l’altra offrono pubblicazioni periodiche e si interfacciano attraverso la rete internet, è altresì inconfutabile che gli strumenti da esse autorizzate sono destinati, come già si è detto, ad un pubblico limitato, composto da esperti o soggetti che, per le più varie ragioni, si adoperano attivamente per la ricerca di informazioni sulla sicurezza di alimenti o mangimi. Il pubblico che, diversamente, non è avvezzo a simili approfondimenti, non sarà di certo raggiunto dai dati che Commissione ed EFSA pubblicheranno sulle proprie fonti informative.

Ecco perché l’interrogativo sopra formulato assume quale presupposto che i mezzi di comunicazione di cui trattasi siano altri rispetto agli strumenti utilizzati dai ricordati Membri del sistema. Per quanto concerne l’Italia, la circostanza, non esclusa quanto previsto dall’articolo 33 del D. lgs. 31 luglio 2005⁵⁴⁰, nel testo risultante dalle modifiche succedutesi, ossia la possibilità per l’amministrazione nazionale (centrale o locale), in caso di “*gravi ed eccezionali esigenze di pubblica necessità*”, di chiedere alle

⁵³⁸ Per una compiuta analisi sui caratteri procedurali volti a garanzia di trasparenza, indipendenza e buon andamento nell’operato dell’EFSA, si rinvia a D. BEVILACQUA, *op. cit.*, pp. 439 ss.

⁵³⁹ Tale procedura si inserisce affianca agli strumenti di consultazione già presenti nei lavori dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare e collocati su tre livelli: le richieste di dati formulate attraverso il sito web e le consultazioni pubbliche on line; gli incontri tecnici su argomenti specifici; la cd. piattaforma consultiva degli Stakeholders. S. BORRÁS, C. KOUTALAKIS, F. WENDLER, *European Agencies and Input Legitimacy: EFSA, EMeA and EPO in the Post-Delegation Phase, in European Integration*, 29, 5, pp. 590-591.

⁵⁴⁰ In GU n. 208 del 07 settembre 2005, S.O. n. 150.

emittenti, televisive o radiofoniche, “o alla concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo”, la trasmissione di comunicati, negli ambiti interessati da dette esigenze. Lo stesso articolo prevede la trasmissione immediata di tali informazioni. In simile ipotesi, nulla quaestio: il fornitore di servizi si troverà ad adempiere un obbligo imposto dalla stessa legislazione nazionale, trasmettendo un messaggio sul cui contenuto, verosimilmente, non sarà richiesto il suo controllo.

Il caso che si intende prospettare è diverso e riguarda il fornitore di servizi che, in assenza di specifica richiesta da parte di qualsivoglia pubblica autorità, decida di diffondere una notizia relativa alla presenza di un rischio per la salute umana, derivante dal consumo di alimenti o dall'utilizzo di mangimi⁵⁴¹. Il problema che si pone a questo riguardo è come garantire che effettivamente i soggetti che si occupano della comunicazione trasmettano informazioni coerenti e “ponderate” attraverso gli strumenti a propria disposizione. Ancora una volta, si ripropone l'annoso dilemma della cd. responsabilità “editoriale”, ossia del peso gravante sul soggetto cui è affidato il controllo su programmazione e contenuti, all'interno di emittenti, testate giornalistiche, siti internet. Come facilmente intuibile, la questione che sovrasta la tematica è tra le più ampie e non è questa la sede per analizzare, nel dettaglio, le previsioni normative che disciplinano la materia⁵⁴². Posto anche che si possano individuare specifici profili di responsabilità in capo ai fornitori di servizi, resterebbe comunque aperta la correlata problematica dello stabilire i limiti “contenutistici” o le modalità dell'informazione data. In altri termini, sarebbe necessario identificare dei criteri attraverso cui valutare la portata delle comunicazioni effettuate. Assumiamo, ancora una volta, come esempio, la vicenda dell'E. Coli. Prendiamo come riferimento una tra le più note testate giornalistiche di diffusione nazionale, come *La Repubblica* (l'esempio potrebbe calzare con qualunque quotidiano, telegiornale o radiogiornale dell'epoca). Nella sua pagina web, una breve notizia, datata 28 maggio 2011 campeggiava con il seguente titolo: “*Germania: cetrioli killer, 7 morti e oltre mille ricoverati*”⁵⁴³. Ogni commento pare superfluo. Se, da un lato, vi sono la libertà di stampa e il diritto di informazione, dall'altra, la scelta di simili espressioni si pone su un piano ulteriore, che da questi esula. In particolare, si percepisce chiaramente l'intento “sensazionalistico” cui sopra si faceva riferimento. Una cosa è riportare una notizia, pur con l'incertezza che ne può caratterizzare determinati aspetti ma sempre attenendosi al fatto; altro, è assumere come certo un dato non ancora appurato, caricando il messaggio di significati allarmistici, privi di adeguata ponderazione (o pensati appositamente per determinare allarmismo).

⁵⁴¹ Per alcune considerazioni sui possibili “limiti” apponibili alla comunicazione del rischio, si rinvia a J. SAVIGNY – L. LIZARDO, *Risk Communication to the Public – Responsibilities to Stakeholders*, in *EFFL*, 2008, 6, pp. 376-386.

⁵⁴² Si rinvia, in particolare, alla legge sulla stampa, Legge 8 febbraio 1948, n. 47 e successive modifiche, in GU n. 43 del 20 Febbraio 1948; al Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, D. Lgs. 31 luglio 2005, n. 177 e successive modifiche, in GU n. 208 del 7 settembre 2005 – S.O. n. 150; alla direttiva 2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2007, che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, in GU L 332, del 18 dicembre 2007, pp. 27-45; alla direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in GU L 95, del 15 Aprile 2010, pp. 1-24.

⁵⁴³ <http://www.repubblica.it/ultimora/24ore/germania-cetrioli-killer-7-morti-e-oltre-mille-ricoverati/> news-dettaglio/3978016. [05 marzo 2013]

Non pare potersi seguire la via della responsabilità editoriale: da un lato, infatti, non sussistono parametri per poter apprezzare la portata del contenuto di determinate espressioni. Quale sarebbe il limite tra “legittimamente” ed “illegittimamente” pubblicabile? Prima di poter ravvisare profili di responsabilità in capo ad un soggetto, infatti, sarebbe necessario stabilire dei criteri di “riferimento” per i direttori della stampa: in tal modo, essi avrebbero parametri entro cui valutare il contenuto dei contributi da pubblicare. Questi dovrebbero tener conto, in particolare, della tipologia di notizia, del pubblico di riferimento, della frequenza con cui messaggi aventi lo stesso contenuto si ripetono in un determinato arco temporale e in uno specifico contesto. Considerando che simile procedura si rivelerebbe necessaria per il mantenimento dell’ordine pubblico, essa si tradurrebbe in una “censura” (o, quanto meno, questo sarebbe l’appellativo che la sua introduzione susciterebbe), dai più osteggiata proprio in nome dei principi di libertà di espressione, opinione, stampa e del diritto all’informazione.

Il nodo problematico non si ridurrebbe, tuttavia, a questo. Nel caso dell’E. Coli, ad esempio, dopo le notizie che ascrivevano l’origine della contaminazione a ortaggi di origine spagnola, l’agricoltura della penisola iberica subì perdite ingenti, a causa della scelta dei consumatori di rinunciare all’acquisto di verdura fresca, tanto più se proveniente dalla Spagna. Comprendere tuttavia in quale misura ogni singola notizia abbia inciso sul danno finale (mancata vendita di ortofrutticoli) è obiettivo irrealizzabile: si sarebbe reso indispensabile, dalle prime fasi dell’allerta, un monitoraggio costante, effettuato su ciascun consumatore considerato sia nella sua individualità, che nell’appartenenza al più ampio gruppo degli acquirenti. Le proiezioni della scelta del singolo, infatti, saranno tanto più significative quanto più considerate nell’insieme delle determinazioni globali della “domanda”.

In conclusione, pare potersi affermare che pur rivelandosi opportuna la fissazione di limiti contenutistici o espositivi nella divulgazione di notizie su emergenze o problematiche alimentari, al fine di ridurre i danni conseguenti ai ben noti allarmismi, ogni soluzione ipotizzabile in tal senso non sarebbe concretamente praticabile, per i motivi sopra analizzati.

Il problema potrebbe tuttavia essere affrontato partendo da una diversa prospettiva. Se i mezzi di informazione raggiungono l’obiettivo sensazionalistico che si prefiggono, evidentemente trovano un terreno fertile su cui seminare le proprie allarmistiche espressioni. Se queste ultime non sono eliminabili, l’intervento dovrà essere effettuato tentando di sottrarre la base che consente alle stesse di radicarsi. In altri termini, si potrebbe ipotizzare uno sforzo teso all’“educazione” del consumatore nell’area della risposta alle allerte. È un obiettivo ambizioso e non raggiungibile nel breve periodo; richiederebbe un impegno nazionale, sul piano culturale, di difficile attuazione, oltre a risorse economiche e umane di notevole entità. Il progetto implicherebbe, infatti, l’inserimento, sin dall’età scolastica, di piani formativi sull’alimentazione, intesa in senso ampio: non solo dunque, la classica campagna per la promozione di una dieta sana ed equilibrata, ma l’introduzione di corsi sulla sicurezza, preparazione e conservazione degli alimenti che consentano l’acquisizione di nozioni basilari indispensabili per la corretta ponderazione delle allerte⁵⁴⁴. In realtà, il progetto

⁵⁴⁴ Per alcune considerazioni sull’importanza di una “cultura della sicurezza alimentare”, si rinvia a D.A. POWELL – C.J. JACOBS – B.J. CHAPMAN, *Enhancing food safety culture to reduce rates of foodborne illness*, in *FC*, 2011, 22, pp. 817-822.

non pare così irragionevole, tanto più che esso trova anticipazione (ma non una vera e propria attuazione), nelle Linee Guida per l'educazione alimentare nella Scuola italiana, del 22 settembre 2011, stilate dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca⁵⁴⁵.

⁵⁴⁵ Le Linee Guida sono consultabili all'URL <http://www.governo.it/backoffice/allegati/65210-7085.pdf> [05 marzo 2013].

CAPITOLO VI

IL RASFF E L'INTERAZIONE CON ALTRI SISTEMI DI SCAMBIO DI INFORMAZIONI

VI.1 Introduzione

Dopo aver cercato di analizzare il RASFF e le sue caratteristiche, nel contesto della legislazione europea che regola lo stesso, aver individuato i caratteri delle reti nazionali che del sistema sono il substrato e avere, infine, approfondito problematiche che traggono avvio dalla trasmissione di una notifica nella rete, è ora opportuno contestualizzare lo stesso nella sua interazione con sistemi internazionali analoghi o con altri “comunitari” complementari.

Per quanto concerne il piano internazionale, una particolare attenzione sarà riservata alla rete di informazione INFOSAN, primo sistema per numero di membri ad esso appartenenti e per estensione di attività. Alcuni cenni saranno condotti a reti più circoscritte, istituite nell'ambito di specifiche realtà geografiche: la loro recente costituzione e il difficile reperimento di puntuali informazioni escludono la possibilità di un'analisi dettagliata dei sistemi medesimi.

Diversamente, il RASFF si inserisce in una complessa organizzazione di sistemi di scambio rapido di informazione e risposta rapida, ciascuno operante in uno specifico settore, ma tra loro interagenti in una rete di comunicazione collocata su un livello superiore e volta a fronteggiare le emergenze concernenti la salute pubblica: la Health Emergency Operations Facility Network [HEOF]. Quest'ultima, oltre al RASFF e ai suoi membri, comprende gli altri sistemi di allerta rapida europei (ECURIE, RAPEX, EUROPHYT, ADNS, TRACES) (nonché alcune agenzie come ECDC, EMEA, EUROPOL) e il nodo centrale ARGUS⁵⁴⁶, istituito quale collegamento tra i diversi sistemi europei “specializzati per le emergenze”⁵⁴⁷.

VI.2 INFOSAN

Il primo e più noto sistema analogo al RASFF, collocato sul piano internazionale, è INFOSAN (International Food Safety Authorities Network). L'affinità risiede, primariamente, nelle ragioni poste alla base dell'istituzione delle due reti. In entrambi i casi, l'esigenza di fronteggiare gravi rischi per la salute umana legati al

⁵⁴⁶ Si veda la nota 1 del documento DG SANCO, *Health Emergency Facility (HEOF)*, che, seppur non aggiornato, offre una chiara visione del funzionamento della rete (consultabile all'URL http://ec.europa.eu/health/ph_threats/com/Influenza/HEOF.pdf), o il documento DG SANCO, *The Commission Health Emergency Operations Facility: for a coordinated management of public health emergency at EU level*, Lussemburgo, 2007, consultabile all'URL http://ec.europa.eu/health/ph_threats/com/preparedness/docs/HEOF_en.pdf [05 marzo 2013].

⁵⁴⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Disposizioni della Commissione relative al sistema generale di allarme rapido "ARGUS"*, (2005)662 def., trasmessa al Consiglio il 23 dicembre 2005, p. 2.

consumo di alimenti si faceva progressivamente più pressante con l’ampliamento dei commerci su scala globale⁵⁴⁸. Con risoluzione del 20 maggio 2000, la “World Health Assembly” della WHO evidenziò l’importanza della comunicazione tra Autorità nazionali e dell’adozione di misure rapide per affrontare le problematiche concernenti la sicurezza alimentare⁵⁴⁹. Come conseguenza, nel luglio 2004, la Commissione del Codex Alimentarius FAO/WHO procedette alla adozione del documento “*Principles and Guidelines for the Exchange of Information in Food Control Emergency Situations*”, revisione delle precedenti linee guida adottate nel 1995⁵⁵⁰. Atteso che, sulla loro base, vide la propria origine il sistema INFOSAN, è opportuno analizzare le loro disposizioni per comprendere i tratti essenziali della rete costruita su di esse. Campo di applicazione delle Linee Guida è il sorgere di una situazione di emergenza per la sicurezza alimentare che rende necessaria la comunicazione delle informazioni e dei rischi connessi all’allerta, tanto nei casi in cui il pericolo sia stato individuato, sia nell’eventualità in cui la connessione tra il consumo del prodotto e gli effetti nocivi sulla salute umana sia altamente probabile, pur se non certa. Per situazione di emergenza si deve intendere, secondo quanto indicato nelle stesse linee guida, una situazione accidentale o intenzionale identificata da una competente Autorità nazionale come un rischio serio ed incontrollato per la salute pubblica, legato ad un alimento (o all’uso di mangimi – sezione 2, punto 5), tale da richiedere un’azione rapida⁵⁵¹. Esclusi dall’ambito di applicazione sono, invece, i respingimenti alla frontiera in caso di importazione di merce, il cui scambio di informazioni è regolato da un apposito atto della Commissione del Codex⁵⁵².

In riferimento alle indicazioni offerte dalle Linee Guida, gli obiettivi di INFOSAN, sintetizzati, in quattro punti, dal Report 2004-2010 FAO/WHO, risultano indubbiamente più ampi⁵⁵³: scopo del sistema, infatti, non sarà la sola promozione dello scambio rapido di dati in occasione di episodi correlati alla sicurezza alimentare ma anche la trasmissione di informazioni su importanti tematiche di interesse globale connesse alla sicurezza alimentare. A tali obiettivi sono affiancati anche la promozione di partnership e collaborazioni tra Paesi, nonché l’aiuto, fornito agli altri Stati, per rafforzare la capacità di gestione del rischio nell’area della sicurezza alimentare. È evidente, sin da queste prime indicazioni, il diverso ambito di operatività del RASFF, rispetto ad INFOSAN. Mentre il primo è una rete di scambio di informazioni nella quale i dati convergono verso e ripartono dal punto di contatto della Commissione che - si ricorda - ha un compito di gestione “coordinata” del rischio (ove gli Stati membri non

⁵⁴⁸ Per un breve excursus sulle motivazioni fondanti l’istituzione di INFOSAN e sulle tappe che portarono alla sua costituzione, si veda il Report 2010 sul sistema, della FAO e della WHO, consultabile in formato elettronico all’indirizzo http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241501286_eng.pdf [05 marzo 2013].

⁵⁴⁹ Risoluzione WHA53.15 del 20 maggio 2000, della World Health Assembly, consultabile all’indirizzo http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA53/ResWHA53/15.pdf [05 marzo 2013].

⁵⁵⁰ La versione finale del documento è consultabile, con il riferimento CAC/GL 19-1995, alla pagina web <http://www.codexalimentarius.org/standards/list-of-standards/en> [05 marzo 2013].

⁵⁵¹ Cfr. Sezione 3 del documento citato.

⁵⁵² CAC/GL 25-1997 *Guidelines for the Exchange of Information between Countries on Rejections of Imported Food*, documento consultabile all’indirizzo <http://www.codexalimentarius.org/standards/list-of-standards/en> [05 marzo 2013].

⁵⁵³ FAO-WHO, The International Food Safety Authorities Network (INFOSAN), Progress Report 2004-2010, Roma-Ginevra, 2011, p. 7, consultabile all’URL http://www.who.int/foodsafety/publications/fs_management/infosan_progress_report/en/index.html, [05 marzo 2013].

possano adeguatamente affrontare l'emergenza), nella struttura di INFOSAN le informazioni circolano tra i vari Stati, senza che vi sia un soggetto preposto alla gestione del rischio. Questa sarà riservata esclusivamente alla competenza delle autorità nazionali⁵⁵⁴. Proprio in ragione di tale diversità, gli obiettivi del sistema internazionale appaiono più ampi (e forse meno definiti), del RASFF, essendo identificabili, come sopra anticipato, nella creazione di una cooperazione tra i partecipanti alla rete e nel tentativo di offrire supporto nel consolidamento di strategie di gestione. La ragione sottesa alla differenza tra le due reti è indubbiamente riconducibile al numero di Membri che appartengono ai due sistemi. Se il RASFF ha un'estensione pressoché europea, INFOSAN ha una partecipazione globale, pur se volontaria (comprensiva anche dei Membri del primo sistema).

Come anticipato, il sistema internazionale si sviluppa su due linee di attività: da un lato, le attività da espletarsi in caso di emergenza, dall'altro, le cd. attività di routine. Con quest'ultima espressione, si indicano gli scambi di informazioni non legati a situazioni di urgenza ma volti alla diffusione di notizie concernenti tematiche di diritto alimentare su questioni emergenti o particolarmente significative e di documenti inerenti all'area della sicurezza alimentare (linee guida, questionari, newsletter, schede). In accordo con gli obiettivi del sistema, la rete INFOSAN, tra le attività di routine, prevede l'impegno dei Membri ad incrementare lo scambio di informazioni per il rafforzamento delle strutture nazionali di controllo sugli alimenti. Le attività di emergenza, invece, concernono l'identificazione, verifica e trasmissione di dati su eventi correlati alla sicurezza alimentare che coinvolgono contaminazioni su scala internazionale ed epidemie connesse ad alimenti, non limitate al territorio di un solo Stato. In caso di emergenze o comunque eventi correlati alla produzione alimentare, il Segretariato generale della rete fornisce assistenza tecnica nella gestione degli stessi alle autorità nazionali. I punti di contatto per le emergenze sono invece chiamati a fornire informazioni aggiornate nei casi in cui si presentano problematiche di sicurezza alimentare e ad assicurare lo scambio tempestivo di informazioni con i Paesi che possono aver potenzialmente importato o esportato tale prodotto⁵⁵⁵.

È la sezione quarta delle Linee guida sopra menzionate ad elencare i principi da seguire nello scambio di tali informazioni: la natura ed estensione dell'emergenza dovrà essere descritta in modo il quanto più possibile chiaro e completo dalle competenti autorità le quali dovranno nominare un punto di contatto per lo scambio di informazioni. Tutti i Paesi potenzialmente interessati dall'emergenza dovranno essere portati a conoscenza delle informazioni senza ritardo ed ogni dato rilevante dovrà essere condiviso dalle competenti autorità al fine di consentire l'adozione degli idonei provvedimenti di gestione e comunicazione del rischio. Parimenti, sarà compito delle suddette autorità fornire, agli stakeholders, informazioni il più possibile chiare, pertinenti, fattuali e tempestive. Il flusso di notizie dovrà infine essere trasparente e continuo per tutte le fasi della situazione di emergenza per consentire una costante valutazione e il conseguente sviluppo di un'adeguata risposta.

⁵⁵⁴ Questo non significa, però, che all'interno di INFOSAN non vi sia un soggetto con compiti di generale coordinamento. In particolare, il Segretariato WHO e i Focal Points FAO operano nella pianificazione strategica e nella realizzazione dei progetti per il raggiungimento degli obiettivi di INFOSAN, curando sia aspetti pratici quali la raccolta fondi, sia elementi più strettamente legati alla sicurezza alimentare, quale lo sviluppo di note informative su specifici prodotti.

⁵⁵⁵ Report 2004-2010, p. 7.

Dopo tale breve elencazione, il documento richiamato precisa alcuni aspetti dei principi descritti, utili a tracciare criteri comuni di risposta alle emergenze. Per quanto concerne il contenuto delle “notifiche” (le linee guida – si noti - non utilizzano tale termine), esso dovrà essere inserito in modo chiaro, conciso e accurato, permettendo, ove un pericolo sia correlato ad uno specifico alimento, l’individuazione e localizzazione della merce. Nel caso in cui non sia possibile restringere ad una specifica categoria di prodotti, l’individuazione dovrà essere estesa a tutti gli alimenti potenzialmente coinvolti.

Dopo aver incaricato ciascun Paese della designazione del punto di contatto nazionale, il documento dispone l’istituzione e regolare aggiornamento di una lista contenente l’elenco dei nodi “primari”. È data facoltà agli Stati di nominare uno specifico punto di contatto, se le caratteristiche della crisi lo rendano opportuno. Il nodo corrispondente all’autorità nazionale competente per la gestione dell’emergenza sarà identificato attraverso i recapiti specificamente indicati a tal fine. Le linee guida suggeriscono l’indicazione del sito internet, nel caso in cui gli aggiornamenti sulle notifiche siano ivi pubblicati (sezione 6 – punto 11).

Per quanto concerne i punti di contatto, in INFOSAN si distinguono due tipologie di nodi (Emergency Contact Points e Focal Points), differenziate in relazione alle attività loro attribuite⁵⁵⁶. Gli Emergency Contact Points (ECP) opereranno, come suggerisce il nome, nelle situazioni di emergenza, curando i contatti sia verso l’interno (in particolare con i Focal Points) sia verso l’esterno: sarà loro compito, in primo luogo, notificare al Segretariato del sistema l’occorrenza di un episodio concernente la sicurezza alimentare che possa avere rilevanza internazionale, fornendo assistenza nella verifica e valutazione dello stesso. Parimenti, in quanto destinatari delle notifiche provenienti dal Segretariato INFOSAN, ad essi spetterà il compito di esaminare i messaggi relativi al proprio Paese, adottando le necessarie misure e trasmettendo le notifiche nella rete. Ove ritenuto necessario, gli ECP potranno chiedere assistenza internazionale per far fronte alle emergenze rilevate.

Nell’ambito di propria competenza, gli ECP assumeranno le medesime responsabilità attribuite ai Focal Points e correlate ad esigenze informative sulla sicurezza alimentare non strettamente caratterizzate da situazioni di emergenza. Il Report 2004-2010 FAO –WHO le riassume con pochi tratti essenziali⁵⁵⁷: la diffusione delle notifiche INFOSAN, delle linee guida redatte dalla FAO e dalla WHO e di altre informazioni sulla sicurezza alimentare; la preparazione di osservazioni circa i messaggi trasmessi nella rete; lo scambio di informazioni – sia con il Segretariato INFOSAN, sia con gli altri Partecipanti - su problemi di rilevanza internazionale o comunque utili ai diversi Membri.

Per quanto concerne, invece, le informazioni da destinare ai Paesi colpiti o potenzialmente interessati dall’emergenza, le Linee Guida precisano che ogni dato utile debba essere a questi trasmesso, attraverso i mezzi più rapidi. Così come per il RASFF, anche nel sistema in esame è prevista l’integrazione della notifica “originale” con informazioni aggiuntive, successivamente resesi disponibili.

La sezione 8 del documento specifica il contenuto delle notifiche, al fine di identificare l’emergenza alimentare. In particolare, il Paese notificante dovrà indicare la natura dell’emergenza, dei pericoli e dei rischi individuati, la metodologia usata e ogni

⁵⁵⁶ Report FAO/WHO 2004-2010, p. 11.

⁵⁵⁷ V. nota precedente.

ipotesi avanzata sul problema; ogni dettaglio concernente l'identificazione del prodotto; la popolazione potenzialmente coinvolta; informazioni sul trasporto (ad esempio, importatore, esportatore, spedizioniere, consegnatario); eventuali misure adottate per ridurre eliminare il pericolo; i dettagli completi del punto di contatto ufficiale designato. Secondo quanto indicato nelle Linee guida in esame, lo scambio di informazione nell'ipotesi di emergenza sulle tematiche della sicurezza alimentare, dovrebbe riguardare anche ogni disponibile notizia sulla fondatezza e valutazione scientifica del rischio. Il riferimento è condotto, per quest'ultima circostanza, agli standard internazionali considerati.

Il documento allegato alle linee guida offre indicazioni aggiuntive sul contenuto informativo che il notificante deve necessariamente trasmettere nelle proprie note. Per quanto concerne il pericolo rilevato (paragrafo 1 dell'allegato), è stilata una lista esemplificativa (e dunque non esaustiva) delle possibili fonti (contaminazione biologica o microbiologica, contaminazione chimica, contaminazione da corpi estranei, contaminazione da radionuclidi, allergeni non dichiarati, oltre a pericoli identificati ma non elencati e agenti non conosciuti).

Per quanto concerne l'identificazione del prodotto interessato (da effettuarsi sia attraverso una descrizione qualitativa che quantitativa), il notificante (paragrafo 2) dovrà fornire indicazioni puntuali sul "brand"; sull'etichetta; sulla categoria; sul metodo di conservazione; sulla "shelf life"; sulla tipologia e formato dell'imballaggio; sul lotto (numero identificativo, data di produzione, identificazione dell'ultimo stabilimento di produzione o imballaggio); su altri segni identificativi (es. codici a barre); sul nome e indirizzo del produttore, fabbricante, imballatore, venditore, esportatore o importatore; sull'immagine raffigurata; sul numero di riferimento dei certificati di esportazione, sul nome ufficiale e sul marchio; sui Paesi verso cui il prodotto è stato esportato (non appena noti).

In relazione alla problematica evidenziata, invece, sarà necessario fornire sia tutte le informazioni concernenti la natura ed estensione dei pericoli che interessano la salute umana, sia le indicazioni di eventuali specifiche categorie di persone particolarmente esposte agli effetti negativi evidenziati (paragrafo 3).

Secondo quanto disposto dal paragrafo 4 del documento allegato ai Principi e Linee Guida, la notifica dovrà contenere indicazioni sul trasporto (dal nome e dati dell'esportatore e dell'importatore, agli identificativi dei containers, dei porti di origine e destinazione, dei trasportatori e dei consegnatari).

Così come nel RASFF, lo scambio di informazioni dovrà riguardare anche le eventuali misure adottate per far fronte all'emergenza. Il paragrafo 5 dell'Allegato fornisce un elenco non esaustivo di tali possibili strumenti, indicando, in particolare, le misure adottate per identificare i beni interessati ed impedirne la vendita e l'esportazione; le misure assunte per richiamare i prodotti dal mercato (con l'indicazione dell'obbligatorietà o meno del richiamo); le misure adottate per evitare lo sviluppo di ulteriori problemi; le misure per ridurre il rischio attraverso un adeguato trattamento delle merci; i metodi di diagnosi e di trattamento delle persone colpite; le misure adottate in relazione alla destinazione dei prodotti.

Secondo quanto indicato nel documento (sezione 10), il flusso informativo tra i Paesi importatori ed esportatori dovrebbe essere ispirato ai principi di trasparenza e continuità e comprendere le valutazioni del rischio progressivamente effettuate, al fine di consentire alle diverse autorità nazionali di rivedere le stesse strategie di valutazione,

gestione e comunicazione del rischio. Come già per il sistema di allerta europeo, l’analisi del rischio è ripartita in tre fasi. È essenziale, a tal riguardo, osservare il diverso peso che tale suddivisione riveste nei due sistemi. Mentre, infatti, nel RASFF (e nelle procedure che dalle notifiche prendono avvio), almeno in linea di principio, dovrebbe essere presente una netta distinzione tra gli incumbenti correlati a ciascuna fase, così come per i soggetti che se ne occupano, in INFOSAN l’attenzione offerta alla ripartizione è indubbiamente marginale. Le linee guida, senza istituire un’unica autorità cui sia delegata la valutazione del rischio⁵⁵⁸, hanno come obiettivo primario la creazione di un sistema in cui i Paesi partecipanti, cui spettano tutte le fasi dell’analisi del rischio, trasmettono informazioni sulla sicurezza degli alimenti (con i limiti e le modalità già descritte), al fine di ridurre la possibile estensione dell’emergenza riscontrata. A riprova di quanto affermato, è sufficiente notare come le Linee guida dettino criteri che gli Stati notificanti devono utilizzare nel ponderare le comunicazioni da inoltrare nella rete internazionale (sezione 11, paragrafo 22). Primaria importanza avranno, di conseguenza, i dati relativi alla quantità degli alimenti coinvolti nella notifica, l’estensione e il livello di distribuzione. Nel caso in cui il prodotto non sia ancora stato posto in commercio nel Paese di destinazione, le comunicazioni interesseranno solo il soggetto importatore. Diversamente, qualora la merce sia già entrata nella fase di distribuzione, spetterà alle autorità nazionali individuale il livello di commercializzazione, adottando, di conseguenza, le idonee misure (comprese eventuali procedure di richiamo dei prodotti dal mercato).

Così come nel RASFF, anche per INFOSAN la trasmissione delle notifiche è effettuata attraverso un modulo standard che, nel caso di specie, è allegato alle linee guida in esame. In caso di utilizzo di modelli difformi, specifica il documento in esame, il Paese notificante dovrà aver cura di controllare l’avvenuto inserimento di tutte le informazioni pertinenti (che dovranno essere presentate in modo chiaro).

Alcune indicazioni specifiche sono fornite anche sul ruolo delle competenti autorità nazionali nella rete di allerta (sezione 9). Su esse, oltre al compito di trasmettere, a tutti i soggetti interessati, le notifiche concernenti le problematiche sanitarie rilevate in seguito al consumo di alimenti, incombe l’onere di provvedere alla correzione di eventuali errori presenti nelle comunicazioni.

Le notifiche, con i contenuti sopra descritti, sono trasmesse al Segretariato INFOSAN, il quale conduce, sulla base dei dati ricevuti, una valutazione volta a stabilire se sia necessario reperire informazioni aggiuntive dall’Emergency Contact Point del Paese coinvolto nella vicenda, nell’ipotesi di possibili risvolti sulla scena internazionale. Al ricevimento di tali ulteriori dati, il Segretariato condurrà una nuova valutazione volta a ponderare la necessità della trasmissione di un’allerta nella rete, o meno. Qualora, invece, si rivelassero indispensabili analisi aggiuntive, il Segretariato assumerà un ruolo di coordinamento nella gestione della problematica.

⁵⁵⁸ Deve, tuttavia, essere precisato che, nonostante non sia stata istituita un’Autorità paragonabile all’EFSA, INFOSAN è supportato da un “comitato consultivo” (Advisory Group), composto di esperti provenienti dalle autorità per la sicurezza alimentare, scelti in modo da garantire tanto una copertura geografica globale, quanto adeguate competenze sui molteplici aspetti tecnici della sicurezza alimentare. L’Advisory Group è incaricato di fornire al Segretariato il proprio consiglio sui modi più efficaci per interagire con gli Stati Membri; rivedere le operazioni in corso e indicare i modi per migliorare il funzionamento della rete; fornire l’input per i piani strategici e di lavoro; occuparsi del rafforzamento della rete, facendosi propugnatore degli obiettivi di INFOSAN e attivandosi nel reperimento dei fondi necessari al funzionamento del sistema. Si veda, a riguardo, il Report 2004-2010, p. 11.

Se il RASFF opera interagendo con altri sistemi comunitari (di cui oltre si dirà), parimenti le attività di INFOSAN si appoggiano su una molteplicità di strumenti internazionali, come, ad esempio, gli International Health Regulations (IHR)⁵⁵⁹, ai cui punti regionali di contatto sono trasmesse le informazioni, nel caso rischi per la salute di interesse internazionale, legate al consumo di alimenti⁵⁶⁰. La rete è coordinata anche con altri sistemi di scambio di informazioni e di risposta alle emergenze, sia europei (ad esempio, l’Early Warning and Response System - EWRS⁵⁶¹) sia internazionali (come la rete PulseNet⁵⁶²; il Global Early Warning System for Major Animal Diseases, including Zoonoses – GLEWS⁵⁶³; la Global Foodborne Infections Network - GFN⁵⁶⁴; l’Emergency Prevention System for Food Safety – EMPRES Food Safety⁵⁶⁵).

VI.3 Pan Africa RASFF

Della cooperazione tra Unione europea e Paesi terzi per quanto concerne la sicurezza alimentare si è, in parte, detto, trattando della partecipazione di questi ultimi al RASFF. Un ulteriore aspetto in cui tale collaborazione si manifesta, sono le iniziative di “training”, volte ad agevolare l’accesso al mercato interno attraverso la diffusione della conoscenza della legislazione europea e il conseguente tentativo di armonizzazione dei controlli. In questa cornice, si colloca il programma “*Better Training for Safer Food*” (BTSF)⁵⁶⁶, volto alla preparazione dei soggetti incaricati dei controlli ufficiali. Proprio sul modello del RASFF europeo, l’Assemblea generale dell’ARSO (African Organisation for Standardisation), all’inizio del Dicembre 2010, gettò le basi per la

⁵⁵⁹ Gli International Health Regulations sono norme, vincolanti per i Paesi aderenti, volte a fornire criteri generali per evitare il sorgere di gravi rischi per la salute umana, su scala internazionale, o per fronteggiarli, nel caso di loro verifica. Per un approfondimento sugli IHR, si rinvia alla pagina web <http://www.who.int/ihr/en> [05 marzo 2013].

⁵⁶⁰ Report FAO-WHO 2004-2010, p. 12.

⁵⁶¹ Dell’EWRS si dirà oltre; per maggiori approfondimenti si rinvia al sito web del sistema, consultabile all’indirizzo <https://ewrs.ecdc.europa.eu> [05 marzo 2013].

⁵⁶² PulseNet International è una rete organizzata in sotto-reti nazionali e regionali, volte alla tracciabilità di patologie connesse al consumo di alimenti, su scala globale. Maggiori informazioni sono reperibili nel sito della rete medesima, all’indirizzo <http://www.pulsenetinternational.org/Pages/default.aspx> [05 marzo 2013].

⁵⁶³ La particolarità che connota il GLEWS risiede nell’essere, tale sistema, il risultato dell’interazione di vari meccanismi di allerta dei FAO, OIE e WHO. Maggiori informazioni sono reperibili nel sito ufficiale, all’indirizzo <http://www.glews.net> [05 marzo 2013].

⁵⁶⁴ La Global Foodborne Infections Network è una rete istituita all’interno della WHO e destinata a promuovere la collaborazione e la sorveglianza scientifica nei settori concernenti gli alimenti, la salute umana e animale. Maggiori informazioni sono reperibili nel sito WHO, all’indirizzo <http://www.who.int/gfn/en> [05 marzo 2013].

⁵⁶⁵ Il sistema EMPRES Food Safety della FAO, parte del più ampio programma EMPRES, opera in stretta connessione con INFOSAN, per il raggiungimento di tre obiettivi principali, nel campo della sicurezza alimentare: la comunicazione tempestiva di rischi; la prevenzione dell’insorgenza, ripetizione o aggravamento di minacce per la sicurezza degli alimenti; la risposta rapida ad emergenze in questo settore. Si rinvia al sito istituzionale della FAO per ulteriori dettagli <http://www.fao.org/food/food-safety-quality/empres-food-safety/en> [05 marzo 2013] e per la consultazione del Piano strategico EMPRES Food Safety.

⁵⁶⁶ Maggiori informazioni sull’iniziativa sono reperibili dai report annuali e dalla pagina web http://ec.europa.eu/food/training-strategy/index_en.htm [05 marzo 2013].

creazione di un Pan African RASFF per lo scambio rapido di informazioni tra i Paesi ad esso appartenenti⁵⁶⁷. Così come la rete europea, anche questa, attraverso la cooperazione della Commissione dell'Unione africana, dell'ARSO, delle Comunità Economiche Regionali (RECs), degli Stati africani e delle organizzazioni appartenenti al sistema, avrà come fine ultimo evitare l'occorrere di pericoli per il consumatore, derivanti da alimenti o mangimi. Parimenti, la struttura consentirà di comprendere l'estensione della problematica segnalata, di intervenire rapidamente e in maniera coordinata, anche attraverso azioni di ritiro o richiamo dal mercato dei prodotti interessati, con adeguata informazione dei consumatori. Altro elemento comune al sistema europeo sarà la creazione di un database e di un portale informatizzato, al fine di rendere disponibili ai consumatori i dettagli delle allerte. L'istituzione del Pan African RASFF renderà necessaria la costituzione di una struttura, analoga a quella europea, caratterizzata da punti di contatto costantemente attivi. La classificazione delle notifiche rispecchia la distinzione, già in uso nel vecchio continente, tra allerte, notifiche di informazione e respingimenti alla frontiera.

Ad oggi il Pan African RASFF non ha ancora raggiunto la piena funzionalità: il recente workshop tenutosi a Kigali, Rwanda, il 29 e 30 ottobre del 2012, cui hanno partecipato, oltre ad esperti della sicurezza alimentare, i funzionari governativi degli Stati membri, i rappresentanti delle RECs e i rappresentanti della Commissione dell'Unione africana, ha riportato all'attenzione la necessità di assicurare il completo funzionamento del sistema, previa istituzione dell'idonea struttura.

VI.4 GRASF (Gulf Rapid Alert System For Food)

Altro sistema in corso di realizzazione è il GRASF, istituito dal Consiglio di Cooperazione del Golfo (GCC) e disegnato su una struttura già in uso in Arabia Saudita⁵⁶⁸. Ideato per consentire lo scambio rapido di informazioni sia in caso di pericolo per la salute umana derivante da alimenti e materiali a contatto, che per difformità degli stessi dagli standards, anche il GRASF, così come il RASFF, è un sistema di trasmissione di dati via internet. Come facilmente intuibile, il suo avvio, previsto per la fine del 2012, non avrà risvolti positivi solo nel territorio dei suoi Membri, ma consentirà di costruire una rete di scambio di informazioni sulla sicurezza alimentare, anche con gli altri sistemi presenti sulla scena internazionale (RASFF compreso). Verosimilmente, i tempi per il raggiungimento di una piena funzionalità non saranno immediati, essendo richiesta la costituzione di un idoneo apparato nei diversi Stati partecipanti e di un nodo centrale per l'intera rete.

⁵⁶⁷ Si rinvia alla pagina web dell'ARSO dedicata al Pan African RASFF <http://www.arso-oran.org/wp-content/uploads/2012/08/RASFF.pdf> [05marzo 2013].

⁵⁶⁸ Sono membri del GCC gli Emirati Arabi Uniti, il Bahrain, l'Arabia Saudita, il Kuwait, l'Oman, il Qatar.

VI.5 ASEAN RASFF (ARASFF)

Pur essendo a partecipazione volontaria, identico al RASFF europeo, per struttura, funzioni ed ambito di applicazione, è l’analogo sistema istituito tra i Paesi appartenenti all’ASEAN (Association of Southeast Asian Nations)⁵⁶⁹. La sua origine, d’altra parte, è frutto della cooperazione tra questi ultimi e l’Unione europea, la quale, sin dal principio⁵⁷⁰, ha fornito assistenza sia nella creazione del progetto, che nella sua realizzazione tecnica. Esso appare infatti configurato sottoforma di rete, cui partecipano o, meglio, possono partecipare, gli Stati dell’Associazione, rappresentati ciascuno da un punto di contatto nazionale⁵⁷¹. Obiettivo dell’organizzazione è, ancora una volta, lo scambio di tutte le informazioni relative ad emergenze alimentari o problematiche, legate agli alimenti e ai mangimi (si noti, in ciò, la corrispondenza al sistema europeo), che possano incidere sulla salute umana. La trasmissione dei dati, anche in questo caso, si avvale degli strumenti informatici, così da garantire la ricezione immediata delle notifiche.

Così come per il RASFF europeo, anche l’ARASFF (anche nell’acronimo vi è una stretta corrispondenza) incontra la partecipazione di un soggetto centrale con funzione di coordinamento, ma privo di poteri di verifica contenutistico-sostanziale delle informazioni trasmesse. Conseguentemente, i Membri notificanti saranno gli unici responsabili per la correttezza delle notizie inviate. L’analogia risiede anche nei compiti ad esso attribuiti e identificabili nella ricezione e inoltramento delle notifiche; nella raccolta ed archiviazione in un unico database dei dati ottenuti; nella redazione di reports; nel mantenimento della funzionalità della rete; nella predisposizione di linee guida e soluzioni per le problematiche concernenti l’operatività della rete e la capacità di raggiungimento dei traguardi prefissati.

VI.6 MERCOSUR ARMONISAN

L’Unione europea avviò anche con i Paesi del MERCOSUR (attualmente Argentina, Brasile, Uruguay, Venezuela, Paraguay)⁵⁷², un progetto di cooperazione per l’armonizzazione delle norme e dei procedimenti veterinari e fitosanitari, la sicurezza

⁵⁶⁹ Già dal 2003 i Paesi dell’ASEAN hanno costituito una rete per lo scambio di informazioni concernenti la sicurezza alimentare. In questa cornice fu poi istituito il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi. Per maggiori informazioni sull’ASEAN Food Safety network, si rinvia all’URL <http://www.aseanfoodsafetynetwork.net> [05 marzo 2013].

⁵⁷⁰ L’idea di istituire un sistema analogo al RASFF fu promossa già nel 2005, durante il meeting tra le autorità dei Paesi ASEAN e la delegazione europea, tenutosi a Bangkok.

⁵⁷¹ I Paesi dell’ASEAN non partecipanti all’ARASFF, così come il Segretariato, assumono la qualifica di osservatori e dispongono di accesso limitato alle informazioni scambiate nella rete. Se i membri del sistema, infatti, hanno conoscenza di tutti i dati delle notifiche inoltrate dal punto di contatto centrale, i soggetti osservatori potranno apprendere solo le informazioni pubblicate sul portale ARASFF. Si veda, a riguardo, il sito web della rete <http://www.arasff.net> [05 marzo 2013].

⁵⁷² Per quanto concerne l’appartenenza al MERCOSUR va precisato che, mentre il Venezuela è entrato a far parte dell’Organizzazione solo il 31 luglio 2012, il Paraguay è stato sospeso nel medesimo anno, con la decisione CMC n. 28/12, consultabile all’indirizzo http://www.mercosur.int/innovaportal/file/3862/1/dec_028-2012_es_reglam_suspension_paraguay.pdf [05 marzo 2013].

degli alimenti e la produzione agricola differenziata⁵⁷³. Già nel 2009, in occasione della Conferenza internazionale per il trentesimo compleanno del RASFF, fu presentato⁵⁷⁴, in tale cornice cooperativa, il piano per l'istituzione di un sistema di scambio di informazioni concernenti la sicurezza alimentare, indicato con il termine REDISAM. La struttura che quest'ultimo avrebbe dovuto assumere, secondo il piano esposto nell'occasione, avrebbe dovuto essere, ancora una volta, la consueta rete di punti di contatto nazionali, operante attraverso mezzi informatici. Le informazioni trasmesse (originali, di follow-up) avrebbero dovuto riguardare i prodotti respinti alla frontiera e potenzialmente soggetti, conseguentemente alla notifica, alla spedizione al Paese d'origine, alla distruzione o alla modifica d'uso. I dati sarebbero poi stati raccolti in un sito web, con alcuni limiti all'accesso ad essi, da parte del pubblico. L'inserimento di una notifica nella rete avrebbe determinato il rafforzamento dei controlli alla frontiera da parte dei Paesi appartenenti al MERCOSUR.

Ad oggi, il processo di creazione di tale sistema appare in fase di stallo. Per tale motivazione non è qui possibile offrire ulteriori dettagli che consentano di comprendere la possibile evoluzione di tale rete.

VI. 7 TRACES

Per quanto concerne i sistemi europei di scambio di informazione diversi dal RASFF, TRACES (Trade Control and Expert System) assume indubbiamente un ruolo di primaria importanza in caso di allerte per la sicurezza alimentare.

TRACES può essere definita come una rete che collega i Paesi membri dell'Unione europea volta a notificare, certificare e monitorare l'importazione, l'esportazione e lo scambio di animali e prodotti di origine animale⁵⁷⁵.

Anche se TRACES fu istituito formalmente con la decisione della Commissione 2003/623/CE⁵⁷⁶, la sua architettura trova anticipazione nella decisione 2003/24/CE della Commissione⁵⁷⁷, con la previsione della creazione di un sistema informatico caratterizzato dall'integrazione delle funzionalità di altre due strutture già presenti, ma necessitanti di una revisione: il sistema ANIMO (rete informatizzata tra autorità

⁵⁷³ Si veda il documento ALA/2005/17887.

⁵⁷⁴ Si rinvia alla presentazione tenuta in occasione della conferenza per i trent'anni di funzionamento del RASFF, consultabile all'indirizzo http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/docs/rasff30_pres_MERCOSUR_en.pdf [05 marzo 2013].

⁵⁷⁵ http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/traces/about/index_en.htm [05 marzo 2013].

⁵⁷⁶ Decisione della Commissione del 19 agosto 2003 relativa alla creazione di un sistema informatico veterinario integrato denominato Traces, in GU L 216, del 28 agosto 2003, pp. 58-59.

⁵⁷⁷ Decisione della Commissione del 30 dicembre 2002, relativa alla creazione di un sistema informatico veterinario integrato, in GU L 8, del 14 gennaio 2003, pp. 44-45.

veterinarie)⁵⁷⁸ e il sistema SHIFT (procedure veterinarie informatizzate all'importazione)⁵⁷⁹.

La rete TRACES è composta da tutte le unità veterinarie (art. 6 della decisione 2009/821/CE) designate dagli Stati membri, in possesso della strumentazione necessaria all'esperimento delle funzioni previste dal sistema. I Paesi appartenenti alla rete dovranno garantire un legame capillare delle diverse unità con il territorio.

Fulcro del sistema è una banca dati centrale che consente lo scambio di informazioni sul movimento in ingresso e in uscita di animali vivi e prodotti di origine animale⁵⁸⁰. A differenza del RASFF, TRACES è un sistema aperto direttamente agli operatori economici, previa registrazione autorizzata dall'autorità competente di riferimento. In tal modo, essi possono compilare un modulo elettronico standardizzato, contenente tutte le informazioni sul trasporto, prima di effettuarlo. I dati in esso contenuti saranno trasmessi all'autorità dello Stato membro di origine, in caso di scambio intracomunitario, per l'ottenimento della convalida. Nel caso in cui, invece, gli animali o i prodotti di origine animale provengano da un Paese non appartenente all'Unione europea, i dati relativi al trasporto saranno inseriti dallo stesso agente del Posto di ispezione transfrontaliera, con contestuale rilascio del documento veterinario comune di entrata⁵⁸¹. Per garantire che la circolazione avvenga con la massima tutela per la sicurezza, le informazioni saranno trasmesse alle Autorità veterinarie dello Stato di destinazione, all'Autorità centrale dei Paesi in cui i beni transitano e ai punti di contatto interessati.

I pregi del sistema, dunque, sono molteplici: in primo luogo, lo scambio di informazioni agevolerà le autorità nazionali nell'assunzione di decisioni relative all'autorizzazione o respingimento dei prodotti alla frontiera; in secondo luogo, la banca dati centrale consentirà di tener traccia di tutte le ispezioni cui un determinato prodotto sarà stato sottoposto; terzo vantaggio offerto dal sistema sarà una continua tracciabilità che permetterà la risposta rapida a rischi ed emergenze sanitarie. Riflessi positivi sono infine percepibili anche dal punto di vista amministrativo: l'introduzione di TRACES ha consentito di velocizzare le procedure relative alla circolazione di animali e prodotti di origine animale sia all'importazione che all'esportazione.

Pur essendo il sistema accessibile su base volontaria, il suo funzionamento è in parte correlato al RASFF: le notifiche trasmesse sulla rete TRACES ed aventi ad

⁵⁷⁸ Decisione della Commissione 91/398/CEE del 19 luglio 1991 relativa ad una rete informatizzata di collegamento tra autorità veterinarie (ANIMO), in GU L 221, del 09 agosto 1991, p. 30, poi abrogata dalla Decisione 2009/821/CE della Commissione del 28 settembre 2009, che stabilisce un elenco di posti d'ispezione frontaliere riconosciuti, fissa talune modalità relative alle ispezioni eseguite dagli esperti veterinari della Commissione e stabilisce le unità veterinarie del sistema TRACES, in GU L 296, del 12 novembre 2009, pp. 1-58.

⁵⁷⁹ Decisione 88/192/CEE del Consiglio, del 28 marzo 1988, relativa ad un sistema di ispezione sanitaria, ai posti di controllo di frontiera, delle importazioni in provenienza dai paesi terzi, in GU L 89, del 06 aprile 1988, pp. 32-34, abrogata dalla decisione 92/438/CEE del Consiglio, del 13 luglio 1992, relativa all'informatizzazione delle procedure veterinarie per l'importazione (progetto Shift) e recante modifica delle direttive 90/675/CEE, 91/496/CEE e 91/628/CEE e della decisione 90/424/CEE, nonché abrogazione della decisione 88/192/CEE, in GU L 243, del 25 agosto 1992, pp. 27-31.

⁵⁸⁰ Si veda, a riguardo, anche la decisione della Commissione 2002/459/EC del 04 giugno 2002, che stabilisce l'elenco delle unità della rete informatizzata ANIMO e che abroga la decisione 2000/287/CE in GU L 159 del 17 giugno 2002, pp. 27-50.

⁵⁸¹ Per maggiori informazioni si rinvia alla pagina http://europa.eu/legislation_summaries/food_safety/veterinary_checks_and_food_hygiene/f84009_it.htm [05 marzo 2013].

oggetto rischi per la salute umana legati a prodotti di origine animale sono inoltrate anche attraverso il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi.

VI.8 ECURIE (European Community Urgent Radiological Information Exchange)

Anche tra RASFF ed ECURIE non vi è sovrapposizione: l'operatività del primo cessa dove inizia l'estensione del secondo⁵⁸². ECURIE è una rete di scambio rapido di informazioni da attivarsi in caso di emergenze radioattive, istituita con la decisione del Consiglio 87/600⁵⁸³, dopo il grave incidente di Cernobyl⁵⁸⁴. L'ambito di applicazione di ECURIE è definito dall'articolo 1 della decisione citata, il quale limita l'operatività dell'atto ai casi in cui le notifiche e comunicazioni delle informazioni siano trasmesse dagli Stati membri, per aver essi adottato misure di carattere generale, a protezione della popolazione, al verificarsi di incidenti che provochino “*l'emissione importante di materiali radioattivi*” o al riscontro di tassi di radioattività tali da poter “*danneggiare la salute pubblica*”. In tali evenienze, sarà cura dello Stato che abbia adottato le misure, provvedere alla notifica delle stesse alla Commissione e ai Paesi potenzialmente interessati, indicando le motivazioni sottostanti alla loro adozione. Saranno contestualmente fornite tutte le ulteriori informazioni che possano consentire di ridurre al minimo gli effetti scaturenti dall'emergenza (articolo 2.1, b))⁵⁸⁵, oltre ai successivi dati di aggiornamento, da notificare con periodicità (follow up). Così come nel RASFF, i componenti del sistema saranno identificati attraverso un proprio punto di contatto, la cui identità sarà comunicata alla Commissione, anch'essa membro della rete. All'Istituzione europea giungeranno infatti le notifiche che, analogamente a quanto accade in altri sistemi, saranno ritrasmesse a tutti gli altri Paesi membri (con particolari restrizioni all'utilizzo, qualora siano manifestate dallo Stato notificante particolari esigenze di riservatezza).

I sistemi RASFF ed ECURIE, non sovrapponendosi, come anzi si diceva, possono operare in coordinazione. È quanto accaduto, ad esempio, durante l'emergenza nucleare di Fukushima, nel marzo 2011. Adottando le misure ex articolo 53 del regolamento 178/2002/CE, la Commissione riponeva affidamento su entrambi i sistemi, imponendo agli Stati l'obbligo di trasmettere, attraverso le due reti, tutte le informazioni concernenti le analisi compiute sulla merce, secondo le disposizioni del regolamento di esecuzione (UE) 297/2011⁵⁸⁶.

⁵⁸² Si veda il considerando 59 del Regolamento (CE) 178/2002.

⁵⁸³ Decisione del Consiglio 87/600/EURATOM, del 14 dicembre 1987, concernente le modalità comunitarie di uno scambio rapido d'informazioni in caso di emergenza radioattiva, in GU L 371, del 30 dicembre 1987, pp. 76-78.

⁵⁸⁴ Si rinvia ai “considerando” della Decisione per comprendere le ragioni sottese all'istituzione di ECURIE.

⁵⁸⁵ L'articolo 3 della Decisione elenca, in modo non esaustivo, le tipologie di informazioni che gli Stati membri sono tenuti a fornire in relazione all'emergenza radioattiva.

⁵⁸⁶ Regolamento di esecuzione (UE) n. 297/2011 della Commissione, del 25 marzo 2011, che impone condizioni speciali per l'importazione di alimenti per animali e prodotti alimentari originari dal Giappone o da esso provenienti, a seguito dell'incidente alla centrale nucleare di Fukushima, in GU L 80, del 26 marzo 2011, pp. 5-8.

VI.9 ADNS (*Animal Disease Notification System*)

Anche se non direttamente legato alla sicurezza alimentare e alla sanità pubblica, merita di essere ricordato un altro strumento predisposto a livello europeo, per lo scambio immediato di informazioni: l'Animal Disease Notification System (ADNS)⁵⁸⁷. Esso fu istituito per consentire, come evincibile dal nome, lo scambio tempestivo di dati tra le Autorità nazionali competenti e la Commissione europea, in occasione dello scoppio di malattie animali contagiose. Trova qui il proprio fondamento la distinzione tra focolai primari e secondari: con il primo termine si indica un "*focolaio epidemiologicamente non collegato con un altro focolaio manifestatosi in precedenza nella stessa regione di uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 64/432/CEE, o il primo focolaio in un'altra regione dello stesso Stato membro*"⁵⁸⁸. Con il secondo termine, al contrario, si fa riferimento alla diffusione di una malattia animale contagiosa in correlazione ad un focolaio primario.

Oggetto di notifica sarà tanto il verificarsi di una delle malattie animali elencate nell'allegato I alla direttiva 82/894/CEE, quanto l'eliminazione delle restrizioni alla circolazione imposte, in un Paese Membro, a seguito della manifestazione del focolaio⁵⁸⁹.

Così come nel RASFF, la creazione della rete ADN consente l'intervento immediato e l'adozione, da parte dell'Istituzione europea, di misure di coordinamento tra gli appartenenti al sistema, nonché la costante vigilanza sugli sviluppi della vicenda.

ADNS ricorda, per funzionamento, l'iRASFF, cui si è brevemente accennato in precedenza. Le Autorità competenti inseriscono le informazioni direttamente nel sistema; sarà compito della Commissione informare, con cadenza settimanale, i centri veterinari nazionali e adottare le decisioni per la gestione del rischio⁵⁹⁰ (parzialmente condivisa con gli Stati Membri). Per quanto concerne la valutazione del rischio, essa spetta alle Autorità nazionali: a differenza del sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi, non è previsto l'intervento di un'agenzia indipendente specializzata. Analogamente a quanto accade in materia alimentare, ADNS è costruito in modo da garantire una risposta immediata alle emergenze che richiedano un intervento tempestivo, attraverso un servizio di reperibilità costante.

Dal 2010, le notifiche ADNS contengono il riferimento all'Unità TRACES territorialmente competente per la zona in cui il focolaio è stato rilevato⁵⁹¹. In questo modo, l'operatività dei due sistemi appare integrata (con indirette conseguenze anche sul RASFF che, come si è visto, risulta connesso a TRACES).

⁵⁸⁷ http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/adns/adns_en.htm [05 marzo 2013].

⁵⁸⁸ Direttiva 82/894/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1982, concernente la notifica delle malattie degli animali nella Comunità, in GU L 378, del 31 dicembre 1982, pp. 58-62, articolo 2, b).

⁵⁸⁹ Direttiva 82/849/CEE, articolo 3, paragrafo 1.

⁵⁹⁰ Nell'adozione di misure per far fronte al rischio, la Commissione è assistita, analogamente a quanto accade per gli alimenti e i mangimi, dal Comitato permanente per la Catena alimentare e la salute degli animali; si veda, a riguardo, la direttiva 82/849/CEE, artt. 5 e 6.

⁵⁹¹ Si rinvia al Report ADNS 2010, p. 3, consultabile all'indirizzo http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/adns/adns_report2010_en.pdf [05 marzo 2013].

VI.10 EUROPHYT

Un’altra rete informatizzata, correlata ad una banca dati e finalizzata allo scambio rapido di informazioni tra i Paesi dell’Unione europea (e non solo)⁵⁹², è EUROPHYT, istituita sulla base dell’articolo 21, paragrafo 6 della direttiva del Consiglio 2000/29/CE⁵⁹³ e organizzata secondo le disposizioni della direttiva 94/3/CE della Commissione⁵⁹⁴. Oggetto di notifica saranno le intercettazioni, intese, secondo quanto disposto dall’articolo 1 della seconda direttiva citata, come quei provvedimenti adottati o da adottarsi da parte di uno Stato membro in relazione ad una spedizione (o parte di essa) di vegetali o prodotti vegetali o ad un organismo nocivo per tali beni, provenienti da Paesi terzi e non conformi alle disposizioni della direttiva 77/93/CEE⁵⁹⁵ (abrogata dalla direttiva 2000/29/CE).

Il funzionamento della rete è simile, ma non identico, al RASFF: al ricevimento di informazioni concernenti un’intercettazione, il punto di contatto nazionale (definito, nella direttiva del 1994, “autorità unica e centrale”) inserirà i dati nel sistema elettronico EUROPHYT il quale trasmetterà immediatamente la notifica ricevuta, in forma di email, agli altri membri della rete. Anche il Paese terzo esportatore sarà avvisato.

Le informazioni sono archiviate in una banca dati (alla quale, tuttavia, non ha pieno accesso l’EPPO).

Le notifiche di EUROPHYT non solo potrebbero interessare la rete RASFF, ma anche l’EFSA, la quale analizza i dati trasmessi nel primo sistema, sia per la valutazione del rischio epidemiologico, sia per ricerca scientifica⁵⁹⁶.

VI.11 EWRS (*Early Warning Response System*)

EWRS è il sistema di scambio rapido di informazioni istituito all’interno della rete per la sorveglianza e il controllo delle malattie trasmissibili⁵⁹⁷, istituita con la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 2119/98/CE⁵⁹⁸. L’atto comunitario istitutivo dell’EWRS è invece identificabile nella decisione 2000/57/CE della

⁵⁹² Partecipano ad EUROPHYT la Commissione europea, i Paesi dell’Unione europea, la Svizzera, l’Autorità europea per la sicurezza alimentare e l’Organizzazione europea e mediterranea per la protezione delle piante (EPPO).

⁵⁹³ Direttiva 2000/29/CE del Consiglio dell’8 maggio 2000, concernente le misure di protezione contro l’introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità, in GU L 169, del 10 luglio 2000, pp. 1-112.

⁵⁹⁴ Direttiva 94/3/CE della Commissione, del 21 gennaio 1994, che stabilisce una procedura per la notificazione dell’intercettazione di una spedizione, o di un organismo nocivo, proveniente da Paesi terzi che presenta un imminente pericolo fitosanitario, in GU L, del 05 febbraio 1994, pp. 37-39.

⁵⁹⁵ Direttiva 77/93/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1976, concernente le misure di protezione contro l’introduzione negli Stati membri di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali, in GU L 26, del 31 gennaio 1977, pp. 20-54.

⁵⁹⁶ Maggiori informazioni su EUROPHYT sono consultabili alla pagina http://ec.europa.eu/food/plant/europhyt/index_en.htm [05 marzo 2013].

⁵⁹⁷ Il sistema, gestito tecnicamente dall’ECDC, fa in realtà capo alla Commissione europea.

⁵⁹⁸ Decisione 2119/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 settembre 1998 che istituisce una rete di sorveglianza epidemiologica e di controllo delle malattie trasmissibili nella Comunità, in GU L 268, del 03 agosto 1998, pp. 1-7.

Commissione⁵⁹⁹, la quale impone, agli Stati membri del sistema, di raccogliere e scambiare informazioni sull’insorgere di malattie che rappresentino “*una minaccia reale o potenziale per la salute pubblica*”. L’allegato II della decisione indica le procedure da seguire per la comunicazione di tali dati, individuando distinte categorie di casi: il semplice scambio di informazioni, la minaccia potenziale, la minaccia reale e le informazioni al pubblico generale e agli operatori interessati. Se per questa ultima ipotesi l’atto comunitario fornisce indicazioni sommarie, prevedendo la semplice comunicazione di materiali informativi agli addetti interessati e al pubblico in generale (comprese le informazioni sulle misure adottate per far fronte alla situazione di pericolo e sulla cessazione dello stesso), per le altre tre tipologie di casi le previsioni risultano più ampie.

Per quanto concerne il “primo livello di attivazione” (così viene definito dall’allegato II), ossia lo scambio di informazioni, sarà cura dell’autorità competente di ciascuno stato membro, fornire agli altri Paesi un quadro della situazione riscontrata e i dati ad essa pertinenti, in modo da consentire la valutazione della necessità di azioni assunte individualmente o con il coordinamento della Commissione. In questa fase, dunque, il punto di forza della rete è lo scambio di informazioni tra i vari Membri.

Anche quanto concerne il “secondo livello di attivazione”, inerente alla minaccia potenziale per la sanità pubblica, l’autorità dello Stato che la dovesse rilevare, dovrà trasmettere la notifica agli altri Paesi membri della rete e alla Commissione, specificando sia la portata della minaccia, sia le eventuali azioni da assumere. Le informazioni ricevute saranno analizzate dagli Stati destinatari, ai quali spetterà il compito di valutare l’effettiva sussistenza del pericolo notificato. Nel caso nessuna minaccia si sia sviluppata e non siano necessarie misure ulteriori rispetto a quelle localmente poste in essere, gli Stati membri comunicheranno agli altri partecipanti e alla Commissione quali accorgimenti sono stati adottati e quali intendevano adottare, salva la possibilità, per ciascun Paese, di sollevare obiezioni.

Vi è infine il terzo livello, detto di “minaccia reale”, nel quale Stati membri e Commissione coordineranno le misure da adottarsi, secondo quanto disposto dagli articolo 3 e 6 della decisione 2119/98/CE.

Il sistema EWR, pur essendo indipendente dal RASFF, opera in coordinazione con lo stesso, nel caso le malattie rilevate risultino connesse al consumo di alimenti o all’uso di mangimi. La vicenda dell’E. Coli, del 2011, è emblema della cooperazione tra i due sistemi⁶⁰⁰.

VI.12 RAPEX

Il sistema RAPEX, sulla cui base, come detto in precedenza, fu istituito il RASFF, è il sistema di allarme rapido per i beni di consumo diversi dagli alimenti. Tra le diverse strutture di notifica di cui si è sin qui trattato, rappresenta forse quella più

⁵⁹⁹ Decisione 2000/57/CE, della Commissione, del 22 dicembre 1999, sul sistema di allarme rapido e di reazione per la prevenzione e il controllo delle malattie trasmissibili, previsto dalla decisione 2119/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in GU L 21 del 26 gennaio 2000, pp. 32-35.

⁶⁰⁰ Per maggiori informazioni sull’utilità del funzionamento parallelo dei due sistemi, nel caso dell’E. Coli, si rinvia alla pagina http://ec.europa.eu/food/food/coli_outbreak_germany_en.htm [05 marzo 2013].

puntualmente disciplinata e quella che indubbiamente mostra profili di somiglianza più marcati con il sistema per gli alimenti e i mangimi. Rinviando a quanto già si disse sulle origini del RASFF e sulla direttiva 92/59/CEE, in particolare, appare doveroso soffermarsi sugli attuali atti comunitari che disciplinano la rete e, precisamente, sulla Direttiva 2001/95/CE, sulla sicurezza generale dei prodotti⁶⁰¹ e, ancor più, sulla decisione 2010/15/UE della Commissione, del 16 dicembre 2009, che del sistema detta le linee guida⁶⁰².

Per quanto concerne l'atto comunitario sulla sicurezza generale dei prodotti, esso disciplina il sistema di scambio rapido di informazioni agli articoli 11, 12, 13, distinguendo l'ipotesi di occorrenza di un rischio grave (articolo 12)⁶⁰³ da quella in cui il rischio non sia qualificato da simile gravità (articolo 11)⁶⁰⁴, nella quale, quindi, non opera il sistema RAPEX strettamente inteso. Al di fuori dei casi in cui la notifica sia richiesta da un diverso e specifico sistema, lo Stato membro che adotti misure per limitare l'immissione sul mercato di prodotti o per disporre il loro ritiro o richiamo, dovrà notificare l'assunzione di tali provvedimenti alla Commissione, specificando la motivazione ad essi sottesa. Dalla lettura dell'articolo 11 della direttiva, si possono individuare tre casi: a. secondo le valutazioni dello Stato membro, il rischio non può estendersi oltre i confini del territorio di propria competenza e le informazioni non rivestono alcun interesse per altri Paesi membri; b. il rischio non può estendersi oltre i confini del territorio nazionale ma le informazioni assumono interesse per la sicurezza dei prodotti negli altri Stati membri del sistema; c. il rischio è verosimilmente in grado di "oltrepassare" il territorio nazionale, creando pericoli per la sicurezza anche in altri Paesi. Mentre nella prima ipotesi non è previsto un onere di notifica, negli altri due casi è fatto obbligo allo Stato in cui il rischio è identificato di inviare una comunicazione alla Commissione. Essa inoltrerà i dati ricevuti agli altri partecipanti, solo dopo aver verificato la conformità al diritto comunitario delle misure adottate dal notificante. Emerge qui una prima differenza con il RASFF, nel quale l'Istituzione europea effettua sulle notifiche un mero controllo formale, volto a verificare la completezza delle stesse e la correttezza della base giuridica adottata.

Qualora, invece, un Membro della rete individui un rischio grave per la salute umana, esso sarà tenuto a notificare immediatamente alla Commissione le misure o le azioni adottate o da adottarsi per "*impedire, limitare o sottoporre a particolari condizioni l'eventuale commercializzazione o uso, sul proprio territorio*" di quei prodotti. Tuttavia, nel caso in cui il Paese membro ritenga che il rischio sia limitato al proprio territorio, il rispetto dell'estrema tempestività nella notifica non è richiesto. Dall'articolo 12 della direttiva sulla sicurezza dei prodotti, è possibile rilevare una differenza nel funzionamento dei sistemi RAPEX e RASFF: mentre, infatti, nel secondo gli Stati membri hanno l'obbligo di comunicare alla Commissione l'insorgenza di un rischio grave per la salute umana, nel primo essi hanno la facoltà di effettuare tale comunicazione prima dell'adozione di qualunque accorgimento, essendo l'obbligo

⁶⁰¹ Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 03 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, in GU L 11, del 15 gennaio 2002, pp. 4-17.

⁶⁰² Decisione 2010/15/UE della Commissione, del 16 dicembre 2009, recante linee guida per la gestione del sistema comunitario di informazione rapida (RAPEX) e della procedura di notifica di cui, rispettivamente, all'articolo 12 e all'articolo 11 della direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti, in GU L 22, del 26 gennaio 2010, pp. 1-64.

⁶⁰³ Si confrontino, a riguardo, i considerando 1 e 2 della Decisione 2010/15/UE.

⁶⁰⁴ Si vedano i considerando 3 e 4 della Decisione 2010/15/UE.

limitato alla notifica delle misure adottate (o da adottarsi) e delle azioni intraprese (o da intraprendersi). Requisito comune è invece l’apertura alla partecipazione di Paesi terzi ed organizzazioni internazionali.

Per i due sistemi di notifica previsti dalla Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti la Commissione, secondo quanto disposto dalla direttiva medesima, ha adottato la già richiamata decisione 2010/15/UE. In essa sono indicate le Linee Guida per il funzionamento dei predetti sistemi, espressamente considerati come due strutture autonome⁶⁰⁵.

Per quanto concerne l’attivazione del RASFF in senso stretto, essa si avrà solo nelle ipotesi previste dall’articolo 12 della Direttiva, ossia in caso di rischi gravi per la salute umana. Il sistema opererà solo per i prodotti destinati ai consumatori o da essi utilizzati (prodotti inizialmente destinati ad un uso professionale ma ragionevolmente utilizzabili anche da consumatori), escludendo quelli oggetti di disciplina specifica. Parimenti, non saranno notificate nel sistema tutte le misure relative a categorie di prodotti definite in termini generali, in quanto notificate alla Commissione a norma della direttiva 98/34/CE.

Le Linee Guida prevedono un obbligo di notifica immediato attraverso il sistema RAPEX, tanto per le misure obbligatorie (adottate, cioè, dall’Autorità di uno Stato membro), quanto per le misure volontarie. Le notifiche si distinguono poi in due tipologie, a seconda che sia richiesto un intervento urgente in un altro Paese membro o meno.

Le comunicazioni avverranno attraverso il punto di contatto nazionale, previa valutazione della sussistenza di un rischio grave nel prodotto identificato e classificazione, da parte dello stesso, della notifica in una delle due categorie appena menzionate.

Vi è anche la possibilità, per uno Stato membro, di utilizzare la rete RAPEX per l’invio di una notifica che non dovrebbe essere trasmessa su tale struttura: la qualificazione che la comunicazione assumerà sarà quella di “notifica per informazione”. Ciò può accadere quando, ad esempio, manchino i dati necessari agli altri Paesi per dar corso alla notifica medesima (incompletezza delle informazioni per l’identificazione del prodotto); o non sia stata adottata ancora alcuna misura obbligatoria o volontaria; o quando la portata del rischio sia locale; o il rischio sia già oggetto di un esame comune a livello europeo; o infine quando, ad esempio, non sia soddisfatto uno dei requisiti che caratterizzano una notifica ex art. 12 della Direttiva 2001/95/CE ma essa contenga informazioni sulla sicurezza del prodotto che possano interessare anche altri Paesi membri.

Quale debba essere il contenuto delle notifiche è specificato dalle stesse Linee Guida, così come quali sono le regole di riservatezza da seguire nelle comunicazioni attraverso la rete.

Dal momento che, come si è anticipato, il RAPEX deve essere attivato solo per i casi in cui il rischio presenti carattere transfrontaliero, e che, come visto a proposito del RASFF, tale caratteristica è di difficile determinazione, le Linee Guida suggeriscono dei criteri interpretativi particolarmente ampi. Le caratteristiche proprie del commercio e la grande diffusione dei contratti conclusi via internet, hanno reso opportuno estendere la qualifica a tutti quei prodotti per i quali non si possa escludere la loro vendita a

⁶⁰⁵ Parte III, paragrafo 1 della decisione 2010/15/UE.

consumatori di più Stati membri o la loro distribuzione tramite la rete web o, ancora, per tutti quei prodotti provenienti da Paesi terzi e verosimilmente importati attraverso molteplici canali.

Così come nel RASFF, anche nel RAPEX la responsabilità per il contenuto della notifica spetterà allo Stato membro notificante. Per tale motivo, solo quest'ultimo potrà richiedere alla Commissione il ritiro della notifica medesima, nei casi previsti dalle Linee Guida. La decisione finale sarà comunque a carico dell'Istituzione europea che provvederà ad informare del ritiro tutti gli Stati membri.

Al seguito della notifica e di tutti gli altri aspetti correlati alle informazioni che richiedono provvedimenti di urgenza, l'atto comunitario offre una compiuta disciplina, cui si rinvia per completezza.

Per quanto concerne il secondo sistema previsto dalla Direttiva 2001/95/CE, all'articolo 11, esso si applica, come detto, alle notifiche di misure adottate dalle autorità nazionali in caso di rischio non grave per la salute e la sicurezza dei consumatori e volte ad incidere sulla circolazione e l'uso dei prodotti. A differenza del sistema precedentemente analizzato, sono qui escluse le notifiche volontarie da parte degli operatori professionali all'Autorità nazionale.

I criteri necessari a fondare l'invio di una notifica ex articolo 11 sono la qualificazione del prodotto come prodotto di consumo; l'adozione di misure nazionali obbligatorie da parte dell'Autorità dello Stato notificante; la presenza di un rischio non grave per la salute e la sicurezza dei consumatori; la territorialità dei presunti effetti del rischio, controbilanciata da un contenuto in relazione al quale anche gli altri Stati possono presentare interesse; l'assenza di diverse procedure specifiche di notifica previste da altri sistemi. Per quanto concerne la definizione di prodotti di consumo, le categorie di misure restrittive, il metodo di valutazione del rischio e gli effetti transfrontalieri, il sistema dell'articolo 11 seguirà la disciplina prevista per le notifiche che richiedono interventi urgenti. Parimenti, anche per la regolamentazione del seguito delle informazioni, vi è parziale sovrapposizione con quanto disposto per le notifiche ex articolo 12 della Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti.

Come facilmente intuibile analizzando complessivamente le Linee Guida, l'organizzazione e il funzionamento del RAPEX presentano profili di stretta somiglianza con il RASFF. D'altra parte, le due reti si trovano spesso ad operare in parallelo, attraverso l'attivazione dei medesimi soggetti, a livello locale o nazionale.

VII.13 RAS BICHAT

In stretto collegamento con gli altri sistemi di allerta europei, opera anche il RAS BICHAT, sistema di allarme rapido⁶⁰⁶ volto alla trasmissione immediata ed archiviazione di informazioni concernente la “*propagazione intenzionale o minacciata*

⁶⁰⁶Si rinvia al Programma di cooperazione per la preparazione e risposta agli attacchi effettuati attraverso agenti chimici e biologici, della Commissione, del 17 dicembre 2001, consultabile all'URL http://ec.europa.eu/health/archive/ph_threats/bioterrorisme/bioterrorism01_en.pdf http://ec.europa.eu/health/archive/ph_threats/bioterrorisme/bioterrorism01_en.pdf [05 marzo 2013].

di agenti biologici e chimici diretta a causare danni”⁶⁰⁷. Oltre alla possibilità di far fronte ai rischi già concretamente individuati, il sistema permette di anticipare le informazioni su un attacco biochimico, prima della sua conferma ufficiale⁶⁰⁸. I partecipanti al sistema utilizzano schemi di notifica e criteri di identificazione e classificazione del rischio concordati dal Comitato per la Sicurezza sanitaria. Così come nel RASFF, la struttura lavora attraverso lo scambio dei dati tra i punti di contatto nazionali e il nodo della Commissione. All’Istituzione europea spetterà il compito di ricevere le notifiche dai membri della rete, ritrasmettendole agli altri, previa verifica contenutistica⁶⁰⁹. La Commissione potrà altresì richiedere ulteriori dettagli al Paese notificante, prima di inoltrare la comunicazione nella rete.

VI.14 ARGUS

Come anticipato, ARGUS è la chiave di interazione tra i diversi sistemi europei di scambio rapido di informazioni e di risposta alle emergenze, che trova la propria origine nella comunicazione della Commissione (2005)662 def. A questo documento è dunque necessario risalire per individuare le caratteristiche salienti della rete, strutturata – come già si vide per il RASFF – in modo da consentire la comunicazione tra i vari elementi del sistema⁶¹⁰. Il flusso di informazioni di ARGUS viaggia attraverso le strutture già esistenti nei diversi sistemi, adottandone le tecniche di comunicazione.

In tal modo, è raggiunto il primo obiettivo che l’istituzione europea si prefiggeva nella comunicazione ricordata: la creazione di un canale di comunicazione condiviso, da attivarsi in caso di crisi “trasversale” (o minaccia di crisi) e tale da consentire il coordinamento e la collaborazione dei servizi della Commissione. Il secondo fine perseguito dall’Istituzione è strettamente correlato al primo e risiede nella possibilità della stessa di condurre una gestione della crisi in modo “*rapido, coordinato e coerente*”. Il terzo obiettivo, di più arduo conseguimento⁶¹¹, è indicato nel “*permettere una comunicazione efficace con i cittadini e fornire una visione equilibrata, coerente e completa degli interventi della Commissione*”. Quest’ultima, come intuibile, è il “destinatario” primo di ARGUS, che rispetto ad essa costituisce una rete interna. Un’immagine che potrebbe descrivere visivamente il sistema è un albero: la Commissione è la parte esterna, visibile, del tronco e della chioma. Al suo interno scorre la rete linfatica (ARGUS), che trae il proprio sostentamento (informazioni) dalle radici, identificabili nei diversi sistemi di allerta. Il risultato dell’elaborazione che l’Istituzione compie dei

⁶⁰⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM(2003)320 def., sulla cooperazione nell’Unione europea in materia di predisposizione e reazione agli attentati biologici e chimici (sicurezza sanitaria), del 02 giugno 2003, p. 9.

⁶⁰⁸ S. ZANDÉN KJELLÉN, *Rapid Alert for Crisis at EU Level*, in S. OLSSON (ed.), *Crisis Management in the European Union, Cooperation in the Face of Emergencies*, Springer, 2009, p. 67.

⁶⁰⁹ DG SANCO, *The Commission Health Emergency Operations Facility: for a coordinated management of public health emergency at EU level*, 2007, p. 10, consultabile all’URL http://ec.europa.eu/health/ph_threats/com/preparedness/docs/HEOF_en.pdf [05 marzo 2013].

⁶¹⁰ La comunicazione della Commissione, utilizzando un linguaggio strettamente informatico, si riferisce, per la precisione, ad un’ “architettura a bus”, p. 4, par. 3.

⁶¹¹ Si rinvia, a tal proposito, a quanto già argomentato sulla reazione dei consumatori alle allerte alimentari.

dati ricevuti sono le misure di gestione coordinata dell'emergenza che, nel caso di specie, potremmo veder rappresentate dai frutti dell'immaginaria pianta.

CAPITOLO VII CONCLUSIONI

VII.1 Introduzione

Obiettivo iniziale del presente lavoro era l'enucleazione delle problematiche giuridiche sottese al sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi. Nell'affrontare la ricerca indispensabile a dar vita alla presente tesi di dottorato, tuttavia, si è reso inevitabile approfondire anche il lato "pratico" del funzionamento del RASFF.

Essendo un sistema nato nella prassi e solo successivamente "imbrigliato" tra le redini normative, l'analisi della sfera concreta in cui lo stesso ha visto le sue origini e tratto il proprio sostentamento si è rivelata imprescindibile.

L'esito di siffatta indagine ha tuttavia minato l'aura di "perfezione" che il solo dato normativo disegnava attorno al RASFF.

Ad una prima lettura del regolamento (CE) 178/2002 e del successivo regolamento (UE) 16/2011, sembrerebbe che nulla possa inficiare il funzionamento di un sistema così ben congegnato. L'istituzione di punti di contatto nazionali collegati alle reti interne, la predisposizione di un modello standard per le notifiche, la comunicazione in tempo reale delle stesse, il controllo formale della Commissione europea e il parere scientifico dell'EFSA, la possibilità per l'Istituzione "comunitaria" di adottare misure di emergenza appaiono elementi tali da garantire, nel complesso, un andamento "fluid", privo di criticità.

Anche l'edificio architettonicamente perfetto può tuttavia risultare pericolante se non retto da solidi mattoni. Così il RASFF. Pur essendo la struttura del sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi organizzata, almeno teoricamente, in modo tale da prevenire malfunzionamenti, in concreto, gli elementi che la compongono possono compromettere l'efficacia dello stesso.

Parimenti, l'attivazione dell'allerta non è fine a se stessa e determina la serie di conseguenze, sovente aventi riflessi negativi sul commercio transnazionale, di cui sopra si è detto.

Se alcuni punti critici del sistema sono macroscopicamente emersi con durante le recenti crisi del settore alimentare, altri, più tecnici, sono conoscibili solo operando all'interno della struttura ed utilizzandone quotidianamente gli strumenti. Se, dunque, il presente lavoro può indagare profili meno noti del RASFF, questo è dovuto alla preziosa collaborazione dei funzionari che, a vari livelli, hanno fornito le proprie testimonianze e i propri punti di vista sul sistema.

VII.2 Problemi di natura giuridica e possibili soluzioni

Il maggiore problema di natura giuridica riscontrato nel RASFF è correlato alla stessa origine del sistema. Più volte si è ribadito che la legislazione comunitaria è intervenuta a regolare una struttura già esistente ed operativa nella prassi. Come sempre accade in ambito giuridico, però, essendo la norma una previsione generale ed astratta,

non potrà disciplinare puntualmente ogni possibile aspetto correlato all'avvio dell'allerta.

Nonostante le previsioni del regolamento (CE) 178/2002, il primo limite che incontra il RASFF risiede nella genericità della definizione di rischio grave e nelle conseguenti discordanze di classificazione tra operatori del settore, tecnici incaricati dei controlli e autorità che si occupano della gestione delle emergenze. Concentrando l'attenzione solo su quanto accade in Italia (ma non vi è ragione per pensare che altrove succeda diversamente⁶¹²), dove i tecnici di un'AULSS rilevano la presenza di un rischio grave per la salute umana, tale da giustificare un'allerta, altri tecnici, in considerazione, ad esempio, del prodotto interessato e della concreta virulenza dell'eventuale clone microbico individuato, potrebbero effettuare una valutazione sostanzialmente diversa della situazione. La conseguenza è facilmente intuibile: in taluni casi potrebbero essere lanciate allerte infondate, in altri, all'opposto, la trasmissione della notifica potrebbe avvenire non tempestivamente, in considerazione della "non gravità" del rischio riscontrato⁶¹³. Parimenti, la possibilità che una stessa problematica riceva un trattamento locale differenziato è consistente. Il frazionamento legislativo, pertanto, opera come forza disgregatrice del disegno unitario in cui il sistema di allarme rapido dovrebbe invece lavorare⁶¹⁴.

Questo è quanto accade, per così dire, nel settore pubblico. Anche i privati, tuttavia, come si è detto, sono membri "indiretti" del RASFF. Se gli articoli 19 e 20 del regolamento (CE) 178/2002 attribuiscono agli operatori professionali obblighi di attivazione in caso di non conformità di alimenti e mangimi, è pur vero che non vi sono prescrizioni precise sull'organizzazione delle procedure interne di cui ogni azienda dovrebbe dotarsi. Laddove la norma cogente impone un obbligo, senza tuttavia specificarne i contenuti, ecco che potrà intervenire la norma volontaria, nella misura in cui essa consenta all'impresa di far fronte alla situazione di emergenza, limitando non solo gli eventuali danni cagionati a soggetti terzi, ma anche gli effetti negativi che le emergenze e le crisi alimentari possono determinare in un'azienda⁶¹⁵. Il problema,

⁶¹² È interessante, a tal riguardo, considerare le argomentazioni di S. TÄHKÄPÄÄ – R. MAIJALA – A. HÖRMAN – U. POUTAINEN-LINDFORS et al., *Reasons behind inadequate local food control resources*, in *FC*, 2008, pp. 403-411.

⁶¹³ Si rinvia, in merito, all'interessante presentazione del Prof. V. GIACCONE, *Quando l'allerta è un alert*, tenuta in occasione del "Workshop RASFF per il Nord-est, 2012", Montecchio prealpine, 29-30 novembre 2012, http://www.ulss4.veneto.it/web/ulss4/Prevenzione/cert_dp/cert_dp/az/servizi_dip/sanita_animale/vete_igiene_alimenti/sanita_animale/dfsaworkshop/atti/atti/giaccone.pdf [05 marzo 2013].

⁶¹⁴ Sulla necessità di armonizzazione delle normative nazionali correlate al funzionamento della rete, si vedano le considerazioni di D.K. CASEY – J. S. LAWLESS, *The parable of the poisoned pork: Network governance and the 2008 Irish pork dioxin contamination*, in *Regulation & Governance*, 2011, 5, pp. 333-349.

⁶¹⁵ Per quanto concerne il primo aspetto, legato all'adozione di norme volontarie all'interno di un'azienda, si rinvia alla presentazione della dott.ssa M.C. FERRARESE, *Recall and crisis management negli standard volontari di certificazione del settore alimentare*, tenuta in occasione del "Workshop RASFF per il Nord-est, 2012", consultabile all'indirizzo http://www.ulss4.veneto.it/web/ulss4/Prevenzione/cert_dp/cert_dp/az/servizi_dip/sanita_animale/vete_igiene_alimenti/sanita_animale/dfsaworkshop/atti/all/ferrares e.pdf [05 marzo 2013], mentre, per quanto concerne l'impatto di una crisi all'interno di un'azienda del settore alimentare, si rinvia alla presentazione tenuta nella medesima occasione dal dott. S. CASTIGLIONE, *Come si prepara l'azienda a gestire una crisi*, consultabile all'URL http://www.ulss4.veneto.it/web/ulss4/Prevenzione/cert_dp/cert_dp/az/servizi_dip/sanita_animale/vete_igiene_alimenti/sanita_animale/dfsaworkshop/atti/atti/castiglione.pdf [05 marzo 2013].

inutile rilevarlo, è che il carattere volontario della norma limita la possibilità di ottenere omogeneità nella risposta alle allerte. È pur vero che, per converso, ciascuno Stato membro del RASFF ha l'obbligo di adottare misure sanzionatorie per il mancato rispetto degli obblighi imposti dal regolamento. È altrettanto vero, però, che un'azione preventiva avrebbe certamente maggiore efficacia della mera risposta sanzionatoria, se l'obiettivo è la sicurezza alimentare.

Parimenti, anche con riferimento agli obblighi informativi spettanti in capo ai soggetti privati, le previsioni normative, ove presenti, risultano generiche. I Membri del RASFF, così, almeno, risulta dalle risposte ottenute, non utilizzano, quale riferimento, un'interpretazione comune ed ufficiale dell'articolo 52 del Regolamento (CE) 178/2002, con la conseguenza che la tipologia e il contenuto delle informazioni rilasciate al pubblico, oltre alle modalità con cui le stesse sono rese note, variano sensibilmente da Stato a Stato, a scapito della certezza del diritto e dell'uniformità di risposta del sistema stesso.

Vi è infine un ulteriore aspetto giuridico, che interessa trasversalmente tutti i soggetti coinvolti, direttamente o indirettamente, nel RASFF: la mancanza di una procedura di "conclusione ufficiale" dell'allerta. In altri termini, è possibile sapere quando un'emergenza o una crisi iniziano, ma non quando queste possono dirsi concluse. A prescindere dai casi in cui la Commissione europea interviene ex art. 53 del regolamento (CE) 178/2002, adottando misure "omogenee" per fronteggiare il rischio rilevato, gli Stati membri non avranno un riferimento certo per poter stabilire quando porre fine all'efficacia dei provvedimenti limitativi della circolazione delle merci adottati o all'eventuale intensificazione dei controlli sui prodotti.

Elencati i suddetti aspetti di criticità, la soluzione ad ogni problema potrebbe essere individuata nell'emanazione di più precisi provvedimenti, da parte della Commissione europea, volti a disciplinare puntualmente tutti gli elementi dubbi analizzati. In realtà, questa sarebbe solo una risposta parziale: da un lato, tentare di incanalare il RASFF entro rigidi schemi potrebbe condurre all'effetto opposto di renderlo meno efficace. Non si potrebbero, infatti, tenere in considerazione le specificità legate ad un determinato territorio o alle dimensioni ed organizzazione di un operatore professionale, rischiando così di attivare il RASFF anche quando le condizioni del caso concreto potrebbero perseguire la massima tutela della salute umana in modo meno invasivo. Dall'altro lato, vi sono elementi per i quali non è agevole fornire puntuale disciplina normativa, data la varietà e vastità degli aspetti correlati (si pensi solo alla definizione di rischio grave).

Ciò non significa che, in assoluto, non siano possibili miglioramenti nella struttura del RASFF: la necessità di un'interpretazione uniforme e chiara dell'articolo 52 del Regolamento (CE) 178/2002 è un esempio lampante di come un intervento soprannazionale potrebbe imporsi per appianare divergenze di trattamento tra i Membri del sistema ed evitare gli spiacevoli inconvenienti di una comunicazione non adeguatamente ponderata.

Accanto alle problematiche sopra rilevate, ve ne sono altre, indirettamente legate all'attivazione del RASFF ma non per questo di minor rilevanza.

Sulla tematica della responsabilità dei soggetti operanti nella rete già si è detto sopra: per quanto concerne gli operatori professionali, si evidenziavano sia le problematiche sottese alla genericità degli obblighi imposti dall'articolo 14 del regolamento (CE) 178/2002 sia all'assenza di disposizioni specifiche sull'obbligo di

informazione diretta degli stessi, verso i consumatori finali. Le conclusioni sono analoghe a quanto già detto per i precedenti profili di criticità rilevati: il riempimento di lacune e dislivelli potrebbe, anche in tali ipotesi, essere raggiunto attraverso l'adozione, a livello "europeo" di atti vincolanti per i Paesi Membri. In tale prospettiva, il regolamento rappresenta indubbiamente lo strumento più idoneo al raggiungimento della piena uniformazione, evitando il margine discrezionale lasciato, al contrario, dalla direttiva.

Dal punto di vista giuridico, si profila un ulteriore aspetto di criticità conseguente all'attivazione del RASFF. A seguito di una notifica, i controlli sanitari, i campionamenti e le misure incisive sulla circolazione dei prodotti (comprese le procedure di ritiro e richiamo) sono a carico dell'operatore del settore alimentare coinvolto. Nel momento in cui una notifica risulta fondata, nulla quaestio: il fatto che sia stato posto sul mercato un prodotto "non conforme", controbilancia le spese sostenute sul soggetto responsabile di tale immissione. Se, al contrario, la notifica dovesse risultare infondata, l'operatore si troverà a sostenere un danno ingiusto. Si è detto che la Commissione non ha alcun potere di controllo sul contenuto sostanziale delle notifiche, la cui responsabilità ricade, invece, sulle Autorità nazionali. Queste ultime, d'altra parte, come si evidenziava in precedenza, si trovano sovente divise tra l'alternativa di trasmettere una notifica solo dopo aver effettuato tutti i necessari accertamenti (con il rischio di inottemperanza all'obbligo di tempestività e frustrazione dello scopo del RASFF) o di inviare la comunicazione incompleta (e potenzialmente infondata), riservandone il completamento, la modifica o il ritiro solo all'esito di ulteriori indagini. Tralasciando i casi in cui il Paese membro ponga in essere una palese ed evitabile violazione dei diritti degli operatori, per incompetenza od inerzia dei soggetti preposti al funzionamento della rete interna (nei quali è doveroso il risarcimento da parte della Pubblica Amministrazione), l'interrogativo si pone sui casi dubbi sopra visti. In tali ipotesi, la creazione di un fondo volto a ristorare, anche solo parzialmente, gli operatori colpiti dagli effetti negativi di notifiche infondate, sarebbe forse una soluzione perseguibile. Questo potrebbe trovare la propria alimentazione nelle somme, irrogate e riscosse a livello nazionale, per la violazione degli stessi obblighi imposti dal regolamento (CE) 178/2002⁶¹⁶: il condizionale è tuttavia doveroso, in considerazione del fatto che gli importi ricavati da tali sanzioni hanno, attualmente, diversa destinazione.

VII.3 Problemi di natura pratica

Se le questioni irrisolte di natura giuridica assumono l'importanza sopra evidenziata, una rilevanza maggiore rivestiranno gli ostacoli "pratici" al corretto operare del sistema. Come ogni "macchina" reale, anche la struttura del RASFF, composta di persone e apparati tecnologici, può infatti presentare rotture e malfunzionamenti, collocati sui

⁶¹⁶ Per l'Italia, si rinvia al D. Lgs. 05 aprile 2006, n. 190, Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel settore della sicurezza alimentare, in GU 118, del 23 maggio 2006, p. 4.

diversi livelli di attività dello stesso. Si cercherà, di seguito, di dar conto delle principali lacune del sistema, percepite, in particolare, da chi quotidianamente opera nella rete.

Prima di concentrare l'attenzione su tali risultati, è opportuno considerare come la complessità organizzativa del RASFF potrebbe essere causa di rallentamenti nei flussi informativi o di diversi approcci al sistema. La massima "inclusività" del sistema è stata da taluni considerata come possibile elemento di "disturbo" dell'efficienza della rete, da un lato, comportando un sovraccarico di informazioni trasmesse, dall'altro, non trovando sovente una struttura amministrativa idonea a far fronte ad un numero elevato di membri⁶¹⁷. Si potrebbe obiettare che l'ampiezza della rete risulterebbe essere un fattore trascurabile se i partecipanti seguissero norme, criteri, istruzioni uniformi, con il supporto di periodi di addestramento comuni. Nella realtà, tuttavia, la preparazione congiunta richiesta da simile argomentazione non è certamente effettuabile. Se l'obiettivo di un training "collegiale" costante è raggiungibile limitando l'idea di rete ai solo punti di contatto nazionali, alla Commissione europea e all'EFSA, deve esser d'altra parte considerato che l'operatività del sistema risiede, in concreto, sulle reti nazionali le quali, come si è detto, contano sull'attività di un elevatissimo numero di tecnici e funzionari. Se si considera ciò che accade in un Paese come l'Italia ove, non solo tra distinte regioni, ma anche tra diverse ULSS⁶¹⁸, si seguono criteri e procedure distinte, l'idea di uniformare sul piano europeo l'attività del RASFF appare forse eccessivamente ambiziosa. È difficile, d'altra parte, immaginare che il problema possa trovare una soluzione sul piano normativo: le realtà dei Membri della rete – influenzate strettamente all'organizzazione dell'apparato amministrativo nazionale - sono talmente tante e diverse da rendere improbabile non solo la creazione di analoghe strutture in tutti gli Stati partecipanti, ma anche il raggiungimento di un livello comune di preparazione tra i soggetti operanti nella rete.

La circostanza è verificata sia per quanto concerne la sfera pubblica dei funzionari e tecnici impiegati nel funzionamento del RASFF, sia nell'organizzazione degli operatori "privati" i quali, come anticipato nel paragrafo dedicato ai problemi giuridici, sovente non dispongono di idonee procedure per individuare un rischio grave per la salute umana, comunicarlo alle competenti autorità ed affrontare le inevitabili conseguenze mediatiche dell'allerta⁶¹⁹. Non solo: come già anticipato trattando della rintracciabilità dei prodotti, uno dei motivi di rallentamento dei flussi di comunicazione nel RASFF è dato proprio dall'imperfezione del meccanismo, che non sempre consente di individuare, a ritroso, con precisione, la merce "pericolosa".

Tornando, tuttavia, alle carenze che possono inficiare il funzionamento del sistema di allarme rapido nel settore alimentare, in relazione all'organizzazione delle reti nazionali, uno dei problemi sovente riscontrati concerne la velocità e completezza delle comunicazioni. L'intempestività delle notifiche è spesso insita nelle procedure di

⁶¹⁷ D.K. CASEY – J.S. LAWLESS, *The parable of poisoned pork*, op. cit., p. 336.

⁶¹⁸ È questo quanto emerso durante il Workshop RASFF per il Nord Est, 2012, tenutosi a Montecchio Precalcino il 29 e 30 novembre 2012. Gli atti sono consultabili all'URL http://www.ulss4.veneto.it/web/ulss4/news/workshop_rasff/Prevenzione/dfsaworkshop/0_pagina_iniziale/atti [05 marzo 2013].

⁶¹⁹ Come evidenziato dalla dott.ssa M.C. FERRARESE, *Recall and crisis management negli standard volontari di certificazione del settore alimentare*, pres. cit., le procedure adottate all'interno delle imprese, non vincolate da una normativa dettagliata, sono spesso troppo complesse, sovradimensionate, non immediate, quando non addirittura ignorate o inattuuate dal personale aziendale. In altri casi, non sono definiti i ruoli per gestire la crisi e le responsabilità o, ancora, mancano i riferimenti dei soggetti da contattare in caso di emergenza.

campionamento e analisi seguite all'emergere di un rischio, le quali, a volte, richiedono tempi protratti per il loro espletamento. Altre volte, la possibilità di intervento è inficiata dalla carenza delle informazioni trasmesse nella rete: si ricorda, a tal proposito, come lo stesso regolamento (UE) 16/2011 preveda la possibilità di inviare notifiche incomplete, nel caso in cui non sia possibile reperire i necessari dati nell'immediatezza dell'emergenza. In tal caso, le notifiche di follow-up assumono un ruolo essenziale, se tempestivamente comunicate.

Della reazione dei consumatori, già si è detto trattando delle conseguenze delle allerte: anche questa, come evidenziato, è una problematica non trascurabile, dati gli effetti economici che la stessa determina sui mercati. La soluzione è già stata anticipata, sia trattando della responsabilità dei mezzi mediatici nella comunicazione delle informazioni relative alle emergenze, sia in riferimento all'interpretazione dell'articolo 52 del Regolamento (CE) 178/2002. Se da un lato, in modo provocatorio ma non così improbabile, si suggeriva la massima riservatezza possibile da parte delle Pubbliche Amministrazioni durante le allerte, dall'altro si auspicava una maggiore "preparazione" dei consumatori a fronteggiare eventuali pericoli derivanti dagli alimenti, senza inutili allarmismi.

Si ricorda infine un ultimo possibile profilo di debolezza del sistema, dato da possibili blocchi della rete per un eccessivo numero di accessi simultanei o malfunzionamenti degli strumenti "tecnologici" di cui il RASFF si serve. Al di là del non frequente verificarsi di simili evenienze sull'operatività della rete, le conseguenze appaiono comunque estremamente limitate nel tempo e, almeno sinora, non idonee ad inficiare l'efficacia della struttura.

VII.4 Prospettive per il futuro

Alla luce di quanto sinora argomentato, può, in conclusione, dirsi effettivamente raggiunto l'obiettivo del RASFF? Se si limita l'osservazione semplicemente alla rete di scambio di informazioni, ad un primo sguardo, il sistema, così come organizzato, appare certamente uno strumento di incommensurabile portata per garantire la più elevata tutela possibile della sicurezza umana. Le criticità, come si è visto, non mancano, ma appaiono per lo più legate ad aspetti precedenti l'attivazione del sistema o conseguenti ad esso.

Sotto questo profilo sono auspicabili e certamente possibili notevoli miglioramenti, purché si resti nella prospettiva di armonizzazione. Date però l'ampiezza della rete e la diversità e varietà delle strutture nazionali, un funzionamento del RASFF, esente da criticità, sembra un traguardo ancora lontano.

Pensare pertanto che un'organizzazione analoga possa essere trasposta sul piano globale, è forse un'utopia, troppe essendo le divergenze organizzative, economiche e culturali di un ipotetico RASFF internazionale. I sistemi attualmente in uso (come INFOSAN) consentono, d'altra parte, di ottenere, pur se con le diversità già osservate, dei risultati ragguardevoli, in relazione alle comunicazioni concernenti la sicurezza degli alimenti.

Un aspetto che invece potrà certamente incontrare evoluzioni, sarà la partecipazione attiva dei consumatori nell'avvio delle allerte, che, come si è detto sopra, appare al momento relegata ad ipotesi eccezionali. Se, come si suggeriva, spesso l'utilizzatore di prodotti alimentari non si preoccupa di segnalare eventuali non conformità riscontrate, si potrebbe pensare di agevolare il processo di comunicazione tra consumatore e competente autorità, attraverso un sistema informatico ad hoc. Munita di un codice utente e password univoci (assegnati dalla PA ad ogni soggetto, analogamente a quanto avviene, ora, per il codice fiscale), la persona che dovesse ravvisare elementi di non conformità in un alimento, potrebbe comunicare la circostanza, tramite la compilazione di un apposito modulo on line, ad un soggetto pubblico incaricato di valutare la tipologia di informazioni ricevute e le eventuali azioni di controllo o misure da intraprendere, di conseguenza. La presenza di un nome utente identificativo e di una password univoci consentirebbe di evitare l'inserimento di informazioni false da parte di individui aventi, come mera finalità, il disturbo del buon funzionamento della rete.

In conclusione, dunque, il RASFF si rivela uno strumento indispensabile per la tutela della sicurezza alimentare, in continua evoluzione e potenzialmente migliorabile, nei termini sopra individuati.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Agricoltura, ambiente e sicurezza alimentare*, a cura di RAGIONIERI M. P., Milano, 2005.

AA.VV., *Alimenti, danno e responsabilità*, a cura di PAOLONI L., Milano, 2008.

AA.VV., *Codice del consumo*, a cura di CUFFARO V., Milano, 2008.

AA.VV., *Crisis management in the European Union – Cooperation in the Face of Emergencies*, a cura di OLSSON S., Springer, 2009.

AA.VV., *Delegated legislation and the role of committees in the EC*, a cura di ANDENAS M. – TÜRK A., The Hague – London – Boston, 2000.

AA.VV., *EU Committees – Social regulation, law and politics*, a cura di JOERGES C. – VOS E., Oxford – Portland, 1999.

AA.VV., *Expert Report: Making Decisions about the Risk of Chemicals in Foods with Limited Scientific Information*, in CRFSFS, 2009, pp. 269-303.

AA.VV., *Food chain integrity: a holistic approach to food traceability, safety, quality and authenticity*, a cura di HOOFFAR J., Cambridge, 2011.

AA.VV., *Food safety governance - Integrating science, precaution and public involvement*, a cura di RENN O. – DREYER M., Berlin-Heidelberg, 2009.

AA.VV., *Il “nuovo”ordinamento regionale - Competenze e diritti*, a cura di GAMBINO S., Milano, 2003.

AA.VV., *Improving traceability in food processing and distribution*, a cura di SMITH I. – FURNESS A., Cambridge, 2006.

AA.VV., *La Repubblica delle autonomie – Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di GROPPI T. e OLIVETTI M., Torino, 2001.

AA.VV., *La sicurezza alimentare nell’Unione Europea, Commentario al reg. 178/02/CE*, a cura dell’IDAIC, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, pp. 114-490.

AA.VV., *La sécurité alimentaire dans l’Union européenne*, a cura di BOURRINET J. – SNYDER F., Bruxelles 2003.

AA.VV., *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale – Un primo bilancio*, a cura di TARCHI R., Torino, 2006.

AA.VV., *Qualità e sicurezza degli alimenti - Una rivoluzione nel cuore del sistema agroalimentare*, a cura di GRAZIA C. - GREEN R. - HAMMOUDI A., Milano, 2008.

AA.VV., *Shaping European Law and Policy – The role of committees and comitology in the political process*, a cura di PEDLER R. H. – SCHAEFER G. F., Maastricht, 1996.

AA.VV., *The European Union and the international legal order : discord or harmony?*, a cura di KRONENBERGER V., L’Aja, 2001.

AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di CHITI M.P. – GRECO G., Milano, 2007, I.

AA.VV., *Tutela del consumatore, sicurezza alimentare, qualità e valorizzazione dei prodotti agroalimentari attraverso la tracciabilità di filiera*, 2006, a cura di ALONZO F. – FALLETTI E. – PUGNO S., documento consultabile all’indirizzo http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Tutela_consumatore_sicurezza_alimentare.pdf [05 marzo 2013].

AA.VV., *Understanding consumers of food products*, a cura di FREWER L. e VAN TRIJP H., Cambridge, 2007.

AA.VV., *What’s the beef? The contested governance of European food safety*, a cura di ANSELL C. – VOGEL D., Massachusetts Institute of Technology, 2006.

ADORNATO F., *Sicurezza alimentare e Autorità indipendenti*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2004, 3, pp. 227-235.

ADORNATO F., *Biotechnologie, sicurezza alimentare e politiche agricole*, *Agr. Ist. Merc.*, 2006, pp. 13-38.

AGUADO A. – ARMATI S., *Protection de la santé publique – Le contrôle des denrées alimentaires*, in *RDUE*, 2004, pp. 96-97.

ALBISINNI F., *Luoghi e regole del diritto alimentare : il territorio tra competizione e sicurezza*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, pp. 201-212.

ALBISINNI F., *Prodotti mediterranei: opportunità e vincoli nelle regole europee*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, p. 453-462.

ALBISINNI F., *Socrate, le scarpe, e i prodotti agro-alimentari*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2008, pp. 667-674.

ALBISINNI F., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2009.

ALBISINNI F., *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, in *RDA*, 2009, 2, pp. 15-22, consultabile on line all’indirizzo <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2009-02/ALBISINNI.pdf> [02 febbraio 2013].

ALBISINNI F., La sicurezza alimentare veicolo di innovazione industriale, in RDA, 2009, 4, pp. 6-13, consultabile on line <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2009-04/ALBISINNI.pdf> [02 febbraio 2013].

ALEMANNO A., Le principe de précaution en droit communautaire – Stratégie de gestion des risques ou risque d’atteinte au Marché intérieur, in RDUE, 2001, pp. 917-953.

ALEMANNO A., L’Autorité européenne de sécurité des aliments soufflé ses cinq premières bougie – Un bilan d’activité, in RDUE, 2007, pp. 585-631.

ALEMANNO A., Trade in Food – Regulatory and Judicial Approaches in the EC and the WTO, London, 2007.

ALEMANNO A., The European Food Safety Authority at Five, in EFFL, 2008, pp. 1-24.

ALEMANNO A. – MAHIEU S., The European Food Safety Authority before European Courts, in EFFL, 2008, pp. 320-333.

ALEMANNO A., L’approche européenne de la sécurité des importations – Concilier protection des consommateurs et accès au marché après l’affaire di lait chinois frelaté, in RDUE, 2010, pp. 527-548.

ALLIO L. – BALLANTINE B. – MEADS R., Enhancing the role of science in the decision-making of the European Union, in Regul. Toxicol. Pharm., 2006, pp. 4-13.

ALTIERO S., Sulla recente normativa cinese in materia di sicurezza alimentare, in Agr. Ist. Mer., 2009, pp. 235-279.

AMMON A. – MAKELA P., Integrated data collection on zoonoses in the European Union, from animals to humans, and the analyses of the data, in Int. J. Food Microbiol., 139, 2010, pp. S43-S47.

ANAGNOSTARAS G., State liability and alternative courses of action: how independent can an autonomous remedy be?, in YEL, 2002, pp. 355-383.

ANZON A., Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione, in Giur. Cost., 2003, pp. 1149-1188.

ANZON A., Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni, in Giur. Cost., 2003, pp. 2782 – 2791.

BALDI L. – BANTERLE A., *Le recenti dinamiche dei consumi di carne bovina in Italia*, in BOATTO V. –BITTANTE G. - CASATI D. (a cura di), *Analisi economica del comparto delle carni bovine nel Veneto*, Veneto Agricoltura, Padova, 2005, pp. 79-102.

- BÁNÁTI D., The EU and candidate countries: How to cope with food safety policies?, in FC, 2003, pp. 89-93.
- BÁNÁTI D., Consumer response to food scandals and scares, in TFST, 2011, pp. 56-60.
- BÁNÁTI D. – KLAUS B., 30 Years of the Rapid Alert System for Food and Feed, in EFFL, 2010, pp. 10-21.
- BARATTA R., Le principali novità del Trattato di Lisbona, in Dir. Un. Eur., 2008, pp. 21-70.
- BEACH R.H. – KUCHLER F. – LEIBTAG E. – ZHEN C., The effects of avian influenza news on consumer purchasing behavior – A case study of Italian Consumers' retail purchases, in ERS, Economic Research Report, 2008, 65, consultabile all'indirizzo <http://www.ers.usda.gov/Publications/ERR65/ERR65.pdf> [30 gennaio 2013].
- BEEKMAN V., Feeling food: the rationality of perception, in J. Agr. Environ. Ethic., 2006, 19, 3, pp. 301-312.
- BELLOTTI S., Diritto agro-alimentare: riflessioni su un matrimonio “necessario” tra diritto comunitario e diritto penale, in Nuovo dir. agr., 1998, pp. 513 ss.
- BENOZZO M., I principi generali della legislazione alimentare e la nuova Autorità, in Dir. giur. agr. amb., 2003, p. 208-212.
- BERENDS G. – CARREÑO I., Safeguards in food law – ensuring food scares are scarce, in ELR, 2005, pp. 386-405.
- BERGEAUD BLACKLER F.- FERRETTI M.P., - More politics, stronger consumers? A new division of responsibility for food in the European Union, in Appetite, 2006, pp. 134-142.
- BERGMANN K. – DORANDT S. – LEONHÄUSER I.U., Uncertainty of consumers: explanations and perspectives of food confidence, in Fresenius Environmental Bulletin, 2004, 1, pp. 34-46.
- BERTRAND C., La traçabilité des marchandises et le droit communautaire, in Rev. Mar. Com. Un. Eur., 2004, pp. 394-400.
- BEULENS A.J.M. – BROENS D.F. – FOLSTAR P. – HOFSTEDE G.J., Food safety and transparency in food chains and networks - Relationships and challenges, in FC, 2005, pp. 481-486.

BEURDELEY L., La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne : un concept en gestation – « La sécurité est l'ingrédient principal de notre alimentation », in *Rev. Mar. Com. Un. Eur.*, 2002, pp. 89-103.

BEVILACQUA D., La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali, Milano, 2012.

BISCONTINI G., La disciplina del mercato alimentare: riflessioni per uno statuto unitario del consumatore, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, pp. 138-139.

BLUMANN C., Le pouvoir exécutif de la Commission et le problème de la comitologie, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1993, pp. 1053-1079.

BLUMANN C., Le Parlement européen et la comitologie: une complication pour la Conférence intergouvernementale de 1996, in *RTDE*, 1996, pp. 1-24.

BLUMANN C. – ADAM V., La politique agricole commune dans la tourmente : la crise de la « vache folle », in *RTDE*, 1997, pp. 239-293.

BOLOGNINI S., Food security, food safety e agroenergie, in *Riv. dir. agr.*, 2010, pp. 308-333.

BONNAMOUR M.C., Qualité et sécurité des produits et des services, in *Rev. eur. dr. consom.*, 2002, pp. 74-76.

BORCZAK K., La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne et de l'Organisation mondiale du commerce, in *RDUE*, 2009, pp. 275-289.

BORGHI P., Il principio di precauzione tra diritto comunitario e accordo SPS, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, pp. 535-541.

BORGHI P., Tracciabilità e precauzione: nuove (e vecchie regole) per i prodotti mediterranei nel mercato globale, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, pp. 75-83.

BORGHI P., Le declinazioni del principio di precauzione, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, pp. 711-722.

BORGHI P., Valutazione e gestione del rischio e standards del Codex Alimentarius, in *Agr. Ist. Mer.*, 2007, 3, pp. 33-46.

BORGHI P., Lo status di produttore e consumatore di alimenti, e i contratti del settore alimentare, in *RDA*, 2008, 2, pp. 3-5, consultabile on line all'indirizzo <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2008-02/BORGHI.pdf> [18 febbraio 2013].

BORGHI P., Risk-related Communication and Food-related Communication: what information to Consumers?, in *RDA*, 2011, 2, pp. 49-52, consultabile all'indirizzo <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2011-02/BORGHI.pdf> [18 febbraio 2013].

BORRÁS S. – KOUTALAKIS C. – WENDLER F., European Agencies and Input Legitimacy: EFSA, EMeA and EPO in the Post-Delegation Phase, in JEI, 2007, 5, pp. 583-600.

BOTIJA F.G. – RECUERDA M.A. – PERALTA P.D. – CANELLAS A.M., Legal Regulation of Risk Analysis and Genetically Modified Foods, in EFFL, 2009, 4, pp. 223-234.

BOURGOIGNIE T., Droit et politique communautaires de la consommation: de Rome à Amsterdam, in Rev. Eur. Dr. Consom., 1997, pp. 194-210.

BOURGOIGNIE T., « Y a-t-il un future pour le droit de la consommation et la politique des consommateurs ? » « Oui », répond la Commission européenne, in Rev. Eur. Dr. Consom., 1998, pp. 289-291.

BRADLEY K. St. C., The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?, in ELJ, 1997, 3, pp. 230-254.

BRACQ S., La Commission et les groups d'experts - À propos d'une proposition de Résolution européenne du Sénat, in RDUE, 2009, pp. 259-274.

BREMMERS H. - VAN DER MEULEN B. – WIJNANDS J. – POPPE K., A legal economic-analysis of international diversity in food safety legislation: content and impact, in EFFL, 2011, pp. 41 ss.

BRONCKERS M. – SOOPRAMANIEN R., The impact of WTO Law on European Food Regulation, in EFFL, 2008, pp. 361-375.

BRUNO F., Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione europea e WTO, in Dir. giur. agr. amb., 2000, 10, pp. 569-577.

BUCHANAN R. L. – APPEL B., Combining analysis tools and mathematical modeling to enhance and harmonize food safety and food defense regulatory requirements, in Int. J. Food Microbiol., 2010, pp. S48-S56.

BUONANNO L. – ZABLOTENEY S. – KEEFER R., Politics versus Science in the Making of a New Regulatory Regime for Food in Europe, in European Integration on line Papers, 2001, 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-012a.htm> [18 febbraio 2013].

CAMILLETTI F., Profili giuridici degli istituti della tracciabilità e della rintracciabilità agroalimentare: finalità, limiti di applicazione, modalità di individuazione dei responsabili e rapporti con il principio di precauzione, in Impresa, 2007, 9, pp. 1220-1226.

CANFORA I., Le informazioni scientifiche nel sistema agroalimentare tra disciplina legale e autonomia privata, in Riv. dir. agr., 2007, I, pp. 643-665.

CAPELLI F., Il principio del mutuo riconoscimento non garantisce buoni risultati nel settore dei prodotti alimentari, in *Jus: Rivista di scienze giuridiche*, 1992, pp. 141-143.

CAPELLI F., La libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 1993, pp. 7-60.

CAPELLI F., I controlli dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo e la responsabilità dei controllori (funzionari pubblici, certificatori, imprenditori, analisti), in *Dir. comun. scambi internaz.*, 1995, pp. 387-430.

CAPELLI F., Le contrôle des produits alimentaires sur le Marché Unique européen et la responsabilité des contrôleurs, in *Rev. Mar. Com. Un. Eur.*, 1996, pp. 90-103.

CAPELLI F., Qualità e sicurezza dei prodotti agroalimentari nell'Unione Europea, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 2002, pp. 873-886.

CAPELLI F., Responsabilità degli operatori del settore alimentare, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 2006, p. 391-410.

CAPELLI F., Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare, Milano, 2006.

CAPELLI F., Il regolamento (UE) n. 16/2011 della Commissione europea sul “sistema di allarme rapido” in materia di prodotti alimentari e di mangimi, in *Alimenta*, 2011, 4, pp. 1-11.

CAPODAGLIO A., Salve le produzioni tipiche *Made in Italy*, in *Nuovo dir. agr.*, 1999, p. 549.

CARBONE A., La legislazione alimentare europea tra tutela del consumatore e competitività del sistema produttivo, in *Agr. Ist. Mer.*, 2004, 3, pp. 171-193.

CARDWELL M., *The European model of agriculture*, Oxford, 2004.

CARMIGNANI S., La tutela del consumatore nel Trattato di Lisbona, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, pp. 290-301.

CASEY D.K. – LAWLESS J.S. – WALL P.G., A tale of two crises: the Belgian and Irish dioxin contamination incidents, in *BFJ*, 2010, pp. 1077-1091.

CASEY D.K. – LAWLESS J.S., The parable of the poisoned pork: Network governance and the 2008 Irish pork dioxin contamination, in *Regulation and Governance*, 2011, 5, pp. 333-349.

CASSESE S., Proposte per un'Autorità nazionale per la sicurezza alimentare, in *GDA*, 2002, pp. 799-801.

CAUNES K., Et la fonction exécutive européenne créa l'administration à son image...Retour vers le futur de la comitologie, in RTDE, 2007, 2, pp. 297-346.

CAVALERI P., La nuova autonomia legislativa delle regioni, in Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Tre anni dopo, in Foro it., 2004, pp. 62-66.

CAZALA J., Food safety and precautionary principle: the legitimate moderation of Community Courts, in ELJ, 2004, pp. 539-554.

CAZALA J., Sécurité alimentaire et échanges internationaux – Quelle place pour le principe de précaution?, in Rev. Eur. Dr. Consom., 2009, pp. 67-83.

CHAKRABORTY S., The Role of Communication in Promoting a European Wide Approach to Risk Based Regulation, in EJRR, 2012, 1, pp. 112-114.

CHALMERS D., « Food for thought » : reconciling European risks and traditional ways of life, in MLR, 2003, pp. 532-562.

CHARLEBOIS S., Food recalls, systemic causal factors and managerial implications – The case of Premiere Quality Foods, in BFJ, 2011, pp. 625-636.

CHEYNE I., Precaution and International Trade in Food and other Agricultural Products, in EFFL, 2009, 1, pp. 47-57.

CHERAGHALI A.M. – YAZDANPANA H., Interventions to control aflatoxin contamination in pistachio nuts: Iran experience, in JFS, 2010, pp. 382–397.

CHILLON S., Le droit communautaire de la consommation après les traits de Maastricht et d'Amsterdam: un droit émancipé?, in Rev. Eur. Dr. Consom., 1998, pp. 259-275.

COCOMAZZI A., La comunicazione del rischio per la sicurezza alimentare, in RDA, 2009, 4, pp. 45-47, consultabile on line all'indirizzo <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2009-04/COCOMAZZI.pdf> [18 febbraio 2013].

COLAGRANDE R., Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (L. 30 luglio 1998, n. 281), in Nuove leggi civ. comm., 1998, pp. 700-741.

COMTE F., Agences européennes: relance d'une réflexion interinstitutionnelle européenne?, in RDUE, 2008, 3, pp. 461-506.

CORCELLE G., La perspective communautaire du principe de précaution, in Rev. Mar. Com. Un. Eur., 2001, pp. 447-454.

COSTATO L., Sull'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CEE, in Riv. dir. agr., 1981, II, pp.26-34.

COSTATO L., Carni bovine, abbattimenti di vitelli e etichette tra precauzione e libera circolazione delle merci, Commento a Corte di giustizia delle Comunità Europee, 13 dicembre 2001, in causa C-1/00, Commissione c. Repubblica francese; 13 dicembre 2001, in causa C-93/00, Parlamento Europeo c. Consiglio dell'Unione europea; 8 gennaio 2002, in causa C-428/99, Van den Bor BV, in Riv. dir. agr., 2002, II, pp.155-187.

COSTATO L., Il regolamento 178/2002 e la protezione dei consumatori di alimenti, in Nuovo dir. agr., 2002, pp. 61-69.

COSTATO L., Precauzione ed equivalenza delle garanzie igienico-sanitarie, Commento a Tribunale di I grado delle Comunità Europee, 23 ottobre 2001, in causa T-155/99, Dieckmann & Hansen c. Commissione in Riv. dir. agr., 2002, pp. 187-203.

COSTATO L., Principi di diritto alimentare, in Dir. giur. agr. amb., 2002, pp. 345-348.

COSTATO L. Dal mutuo riconoscimento al sistema europeo di diritto alimentare: il Regolamento 178/2002 come regola e come programma, in Riv. dir. agr., 2003, I, pp. 289-307.

COSTATO L., Il soft-law nel diritto agrario e alimentare, in Lav. e dir., 2003, pp. 37-48.

COSTATO L., Per un diritto alimentare, in Dir. giur. agr. amb., 2003, pp. 333-337.

COSTATO L., L'agricoltura e il nuovo regolamento sull'igiene dei prodotti alimentari, in Dir. giur. agr. amb., 2004, pp. 735-740.

COSTATO L., Circolazione degli alimenti, competenza nazionale e competenza comunitaria, in Dir. giur. agr. amb., 2004, p. 159-160.

COSTATO L., Dalla PAC al diritto alimentare europeo, in Dir. Un. Eur., 2005, p. 872-884.

COSTATO L., La Corte di Giustizia, il ravvicinamento delle legislazioni e il principio di precauzione nel diritto alimentare, in Dir. giur. agr. amb., 2005, pp. 649-652.

COSTATO L., L'art. 95 TCE come base giuridica per l'unificazione delle legislazioni, in Riv. dir. agr., 2006, II, pp. 10-14.

COSTATO L., Compendio di diritto alimentare, Padova, 2007.

COSTATO L., Direttive comunitarie e sentenze della Corte di Giustizia sulle norme tecniche e sui relativa accordi in sede di WTO, in Riv. dir. agr., 2007, II, pp. 71-89.

COSTATO L., I problemi giuridici della sicurezza alimentare, in EDA, 2007, 1, p. 123-130.

COSTATO L., Sicurezza alimentare e scienza "igienico-sanitaria", in Riv. dir. agr., 2007, I, pp. 47-52.

COSTATO L., Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio, in Riv. dir. agr., 2008, I, pag. 451-463.

COSTATO L., Du droit rural au droit agroalimentaire et au droit alimentaire, in Riv. dir. agr., 2008, I, pp. 317-327.

COSTATO L., Il ritorno alla Food Security, RDA, 2008, 1, p. 1, consultabile on line all'indirizzo <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2008-01/COSTATO.pdf>

COSTATO L., Tutela della salute, allarmi e mercato: i pericoli della disinformazione, in RDA, 2009, 4, p. 1, consultabile on line all'indirizzo <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2009-04/COSTATO.pdf>

COSTATO L., La comitologia dopo Lisbona, in Riv. dir. agr., 2010, I pp. 128-136.

COSTATO L., Protezione del consumatore tra strumenti contrattuali e norme di carattere pubblicistico: il caso del diritto alimentare, in Riv. dir. agr., 2010, I, pp. 35-46.

CÔTÉ C.E., L'O.M.C. et la santé des consommateurs: l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires après l'affaire du Bœufs aux hormones, Rev. eur. dr. consom., 2002, pp. 87-136.

CRAIG P., The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organisation, in ELJ, 2000, 6, pp. 98-116.

CRAIG P., EU Administrative Law, Oxford, 2006.

CRUZ VILAÇA J. L., The precautionary principle in EC Law, in EPL, 2004, pp. 369-406.

CSERES K.J., The interplay between consumer protection and competition law in EC, in Rev eur. dr. consom., 2005, pp. 85-151.

D'ARPE E., La Consulta riscrive la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ponendo in crisi il sistema, in Cons. St., 2003, II, pp. 2021-2024.

D'ATENA A., L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale, in Giur. Cost., 2003, pp. 2776-2781.

DAVIS A., La directive du Conseil des Communautés européennes relative à la sécurité générale des produits, in Rev. Eur. Dr. Consom., 1992, pp. 132-135.

DEBOYSER P., Le marché unique des produits alimentaires, in *Rev. Mar. Un. Eur.*, 1991, 1, pp. 63-90.

DE CRISTOFARO G., I contratti del consumo alimentare, in *RDA*, 2008, 2, pp. 38-41, consultabile on line all'indirizzo <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2008-02/DE%20CRISTOFARO.pdf> [18 febbraio 2013].

DE FRANCESCO G., Dinamiche del rischio e modelli d'incriminazione nel campo della circolazione di prodotti alimentari, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, pp. 3-34.

DE GROVE-VALDEYRON N., Libre circulation et protection de la santé publique: la crise de "La vache folle", in *Rev. Mar. Com. Un. Eur.*, 1996, pp. 759-767.

DE JONGE J., A monitor for consumer confidence in the safety of food, Wageningen, 2008.

DE KROM M.P.M.M., Food risk and consumer trust – European Governance of Avian Influenza, Wageningen, 2010.

DE LIBERO G., Animali vivi e nozione di alimento. Note a margine del regolamento comunitario 178/2002, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2005, pp. 489-492.

DE MARCHI B. – RAVETZ J. R., Risk management and governance: a post-normal science approach, in *Futures*, 1999, pp. 743-757.

DE PASQUALE P., Il riparto di competenze tra Unione europea e Stati Membri, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, I, pp. 60-69.

DE SADELEER N., The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law, in *ELJ*, 2006, pp. 139-172.

DE SADELEER N., The precautionary principle applied to Food Safety – Lessons from EC Courts, in *Rev. eur. dr. consom.*, 2009, pp. 147-169.

DE SWARTE C. – DONKER R.A., Towards an FSO/ALOP based food safety policy, in *FC*, 2005, pp. 825-830.

DETTORI R., In merito alla sentenza "Cassis de Dijon", in *Rass. dir. tecn. alim.*, 1980, pp. 336-338.

DE VISSER M., The Concept of Concurrent Liability and its Relationship with the Principle of Effectiveness: A One-way Ticket into Oblivion?, in *Maastricht Journal*, 2004, 1, pp. 47-70.

DI MARTINO P., Rintracciabilità obbligatoria e rintracciabilità volontaria nel settore alimentare, *Dir. giur. agr. amb.*, 2005, p. 141-150.

DOMINGUEZ M., Politicization and institutional unclarity: The case of the Portuguese food agency, in *Appetite*, 2006, 47, 177-186.

DRAETTA U., Le competenze dell'Unione Europea nel Trattato di Lisbona, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 2008, pp. 245-259.

ECHOLS MARSHA A., Food Safety and the WTO – The Interplay of Culture, Science and Technology, KLI, 2001.

ESTEVE PARDO J., Privileged domain of risk treatment: risk and health, in *REDP*, 2003, 1, pp. 109-129.

FAIRGRIEVE D. – HOWELLS G., General product safety – a revolution through reform?, in *MLR*, 2006, pp. 59-69.

FAIRGRIEVE D. – HOWELLS G., Rethinking Product Liability: a Missing Element in the European Commission's Third Review of the European Product Liability Directive, in *MLR*, 2007, pp. 962-978.

FEHÉR I. - FEJŐS R., The main elements of food policy in Hungary, in *Agri. Econ. Czech.*, 2006, 52, pp. 461-470.

FERRARA R., Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte Costituzionale, in *Foro it.*, I, pp. 1018-1022.

FRANCARIO L., Il diritto alimentare, in *Riv. dir. agr.*, I, 2007, pp. 502-528.

FRASELLE N., La protection du consommateur et son intégration dans la politique communautaire de l'alimentation: orientation, acquis, évaluation, in *EFLR*, 1994, pp. 1-24.

FRASELLE N. – KESTEMONT M.P., Le marketing éthique: vecteur de responsabilité pour les entreprises et pour les consommateurs – Les codes de conduite et les labels ne sont-ils que des faire-valoir ?, in *Rev. Eur. Dr. Consum.*, 2004, 4, pp. 271-287.

FUSARO A., La sicurezza alimentare alla luce della riforma della PAC: un processo ambizioso o una nuova frontiera per i consumatori europei?, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2008, pp. 388-394.

GABBI S., L'autorità europea per la sicurezza alimentare. Genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma, Torino, 2009.

GABBI S., The European Food Safety Authority: judicial review by community courts, in *Rev. eur. dr. consom.*, 2009, pp. 171-189.

GABBI S., The Interaction between Risk Assessors and Risk Managers, in *EFFL*, 2007, 3, pp. 126-135.

GAGLIARDI M., La valutazione del rischio nei prodotti agroalimentari: principio di trasparenza e diritto di accesso, in *Agr. Ist. Mer.*, 2004, 3, pp. 195-225.

GALLUZZO N., Percezione del rischio alimentare da parte del consumatore e ruolo dei mass media: il caso della psicosi da influenza aviaria in Italia, in *RDA*, 2008, 2, pp. 64-67, consultabile on line all'indirizzo <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2008-02/GALLUZZO.pdf> [18 febbraio 2013].

GARCIA MARTINEZ M. – FEARNE A. – CASWELL J.A. – HENSON S., Co-regulation as a possible model for food safety governance: Opportunities for public-private partnerships, in *FP*, 2007, pp. 299-314.

GARCIA T., Crise de la “vache folle”, crise dans l'Union européenne, in *Rev. Mar. Com. Un. Eur.*, 1997, pp. 243-252.

GENESIN M.P., La disciplina dell'alimentazione fra Stati e Regioni: verso quali scenari?, in *Foro amm.*, 2009, 10, pp. 3005-3024.

GENTILINI A., Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità, in *Giur. Cost.*, 2003, pp. 2805 – 2815.

GERARD A., Le système communautaire de responsabilité du producteur de produits alimentaires défectueux, in *EFLR*, 1993, 4, pp. 291-331.

GERMANO' A., Il sistema della sicurezza alimentare, *Riv. dir. agr.*, 2006, I, pp. 55-75.

GERMANO' A., Corso di diritto agroalimentare, Torino, 2007.

GERMANO' A., Responsabilità per danni da uova con salmonella: la posizione del fornitore finale delle uova prodotte da altri, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2007, pp. 385-386.

GERMANO' A., Il diritto dell'alimentazione tra imprenditori e consumatori che chiedono e legislatori e giudici che rispondono, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2007, pp. 653-660.

GERMANO' A., Il mercato alimentare e la sicurezza dei prodotti, *Riv. dir. agr.*, 2008, I, pp. 99-151.

GERMANO' A., Il cibo nel diritto internazionale del mercato dei prodotti agricoli : disciplina e controversie, in *Agr. Ist. Mer.*, 2009, 1-2, pp. 85-113.

GERMANO' A. - ROOK BASILE E., La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli, Torino, 2002.

GERMANO' A. - ROOK BASILE E., La sicurezza alimentare, in *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti alimentari*, Torino, 2005.

GHISLERI L.R. – ANADÓN A. – RECUERDA M. – PERALTA P.D. et al., Risk Analysis and GM Foods: Scientific Risk Assessment, in *EFFL*, 2009, pp. 235-250.

GIGANTE M., L'attribuzione allo Stato della formazione tecnica tra neutralità e attuazione vincolata, in *Giur. Cost.*, 2003, pp. 1745-1756.

GIORGI L. – LINDER L.F., The contemporary governance of food safety: taking stock and looking ahead, in *Qual. Assur. Saf. Crop.*, 2009, pp. 36-49.

GIORGI L. – TANDON A., Putting risk management to the test or why it is ineffectual to separate risk assessment from risk management: the story of maximum level of aflatoxins, in *EJRR*, 2010, 2, pp. 123-136.

GILBERS E., An analysis of precautionary measures in the WTO: the case of scientific “(in)sufficiency”, consultabile all'URL <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=122863> [18 febbraio 2013].

GIUFFRIDA M., Dalla responsabilita' dell'imprenditore all'imprenditore responsabile, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, pp. 545-567.

GONZÁLES VAQUÉ L., El derecho alimentario de la UE: cómo proteger e informar eficazmente al consumidor del Siglo XXI, in *Rev. Eur. Dr. Consum.*, 2009, 1, pp. 43-65.

GONZÁLES VAQUÉ L., El principio de precaución en la jurisprudencia comunitaria: la sentencia “Virginiamicina” (Asunto T-13/99), in *Rev. der. com. eur.*, 2002, pp. 925-942.

GONZÁLES VAQUÉ L., La notion de “consommateur moyen” selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, in *RDUE*, 2004, pp. 69-92.

GONZÁLES VAQUÉ L., L'arrêt “Malagutti-Vezinhet”: qui est responsable de l'information fournie par le système communautaire d'alerte rapide ?, in *RDUE*, 2004, pp. 797-811.

GORNY D., L'impatto del regolamento (C.E.) 178/2002 sul diritto alimentare tedesco, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, pp. 127-141.

GORRIS L. G. M., Food safety objective: an integral part of food chain management, in *FC*, 2005, pp. 801-809.

GOSSNER C.M.E. – SCHLUNDT J. – EMBAREK P.B. – HIRD S. et al., The melamine incident: implications for international food and feed safety, in *Environ. Health Perspect.*, 2009, pp. 1803-1809.

GOYBET C., La vache folle fera-t-elle évoluer l'Europe?, in *Rev. Mar. Com. Un. Eur.*, 1997, pp. 229-232.

GRAY P. S., 1993 and European food law, an end or a new beginning?, in *EFLR*, 1993, pp. 1-16.

GRIFFITH C.J. – LIVESEY K.M. – CLAYTON D.A., Food safety culture: the evolution of an emerging risk factor?, in *BFJ*, 2010, pp. 426-438.

GRIFFITH C.J. – LIVESAY K.M. – CLAYTON D., The assessment of food safety culture, in *BFJ*, 2010, pp. 439-456.

GROSSRIEDER TISSOT S., La responsabilité de la Communauté européenne du fait de l'activité normative de la Commission, in *RTDE*, 2001, 1, pp. 91-121.

GUINA-DORNAN D., Disclosure of Information on Food Control Inspections, in *EFFL*, 2007, 5, pp. 279-289.

HAGENMEYER M., Legal Requirements for the Production of Safe Food, in *EFFL*, 2009, pp. 356-361.

HALKIER B., Risk and food: environmental concerns and consumer practices, in *Int. J. Food Sci. Tech.*, 2001, 36, 8, pp. 810-812.

HALKIER B. – HOLM L., Shifting responsibilities for food safety in Europe: An introduction, *Appetite*, 2006, pp. 127-133.

HANSEN J. – HOLM L. – FREWER L. – ROBINSON P. et al., Beyond the knowledge deficit: recent research into lay and expert attitudes to food risks, in *Appetite*, 2003, 41, 2, pp. 111-121.

HENNING K. J., Public Authority Communication on Consumer Protection, in *EFFL*, 2009, 5, pp. 329-334.

HENSON S. – CASWELL J., Food safety regulation: an overview of contemporary issues, in *FP*, 1999, pp. 589-603.

HODGES C., Development risks: unanswered questions, in *MLR*, 1998, pp. 560-570.

HOUGHTON J.R. – ROWE G. – FREWER L.J. – VAN KLEEF E. et al., The quality of food risk management in Europe: perspectives and priorities, in *FP*, 2008, pp. 13-26.

HOWELLS G. – WILHELMSSON T., EC consumer law: has it come of age?, in ELR, 2003, pp. 370-388.

HUGAS M. – TSIQARIDA E. – ROBINSON T. – CALISTRI P., Risk assessment of biological hazards in the European Union, in Int. J. Food Microbiol., 2007, pp. 131-135.

IURATO G., Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo – Un'analisi neo-istituzionalista della partecipazione, Milano, 2005.

JANNARELLI A., La governance della sicurezza alimentare: l'esigenza di un monitoraggio costante del modello, in RDA, 2009, 4, pp. 3-5, consultabile on line all'indirizzo [http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2009-04/JANNARELLI .pdf](http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2009-04/JANNARELLI.pdf) [18 febbraio 2013].

JACKSON C., The role of the European Parliament in the control of foodstuffs legislation, in EFLR, 1990, pp. 53-71.

JIA X.D. – LI N. – WANG Z.T. – ZHAO Y.F. et al., Assessment on dietary melamine exposure from tainted infant formula, in Biomed. Env. Sc., 2009, 22, pp. 100-103.

JOUVE J. L., Principles of food safety legislation, in FC, 1998, pp. 75-81.

JUKES D., Food law harmonization within Europe — a learning opportunity?, in FC, 1995, pp. 283-287.

KIERKEGAARD S., Open access to public documents – More secrecy, less Transparency!, in CLSR, 2009, pp. 3-27.

KLETER G.A. – PRANDINI A. – FILIPPI L. – MARVIN H.J.P., Identification of potentially emerging food safety issues by analysis of reports published by the European Community's Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) during a four-year period, in Food Chem. Toxicol., 2009, pp. 932-950.

KLINTMAN M. – KRONSELL A., Challenges to Legitimacy in Food Safety Governance? The Case of the European Food Safety Authority (EFSA), in JEI, 2010, pp. 309-327.

KNUDSEN I., The SAFE FOODS framework for integrated risk analysis of food: An approach designed for science-based, transparent, open and participatory management of food safety, in FC, 2010, pp. 1653-1661.

KOCHAROV A., Data Ownership and Access Rights in the European Food Safety Authority, in EFFL, 2009, 5, pp. 335-346.

KOCHAROV A., EFSA and identification of emerging risk, in EFFL, 2010, pp. 144-155.

KÖNIG A., Compatibility of the SAFE FOODS Risk Analysis Framework with the legal and institutional settings of the EU and the WTO , in FC, 21, 2010, pp. 1638-1652.

KÖNIG A. – KUIPER H.A. – MARVIN H.J.P. – BOON P.E. et al., The SAFE FOODS framework for improved risk analysis of foods, in FC, 2010, pp. 1566-1587.

KORTENBERG H., Comitologie: le retour, in RTDE, 1998, pp. 317-327.

KUIPER H. A. – DAVIES H. V., The SAFE FOODS Risk Analysis Framework suitable for GMOs? A case study, in FC, 2010, pp. 1662-1676.

KUIPER H.A. – KLETER G. A., Introduction to the special issue on a new risk analysis framework for food safety developed within the SAFE FOODS project FC, 2010, pp. 563-565.

LATTANZI P., Il sistema di allarme rapido nella sicurezza alimentare, in Agr. Ist. Merc., 2004, 3, pp. 237-262.

LAWLESS J., Conflicting notifications in the EU's Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF): "Destabilization" in Food Risk Communication?, in EFFL, 2011, pp. 240-243.

LEIBLE S., Consumer information beyond food law, in EFFL, 2010, pp. 316 ss.

LEIBOVITCH E. H., Food Safety Regulation in the European Union: Toward an Unavoidable Centralization of Regulatory Powers, in Texas International Law Journal, pp. 429-452.

LENZ T., Lack of clarity: Changing roles and responsibilities in the German food system, in Appetite, 2006, 47, pp. 152-160.

LEZAUN J. – GROENLEER M., Food Control Emergencies and the Territorialization of the European Union, in JEI, 2006, pp. 437-445.

LOBB A., Consumer trust, risk and food safety: A review, in Acta Agriculturae Scandinavica – Food economics, 2005, pp. 3-12

LOBB A. E. – MAZZOCCHI M., Domestically produced food: Consumer perceptions of origin, safety and the issue of trust, in Acta Agriculturae Scandinavica – Food economics, 2007, pp. 3-12.

LOFSTEDT R. E., How can we Make Food Risk Communication Better: Where are we and Where are we Going? in JRR, 2006, pp. 869-890.

LOFSTEDT R. E., Risk communication guidelines for Europe: a modest proposition, in JRR, 2010, pp.87-109.

LOFSTEDT R. E., Risk versus hazard – How to regulate in the 21th Century, in EJRR, 2011, pp. 149-168.

LONGOBARDI N., A proposito di autorità italiana per la sicurezza alimentare fra disciplina europea e interventi normativi nazionali, in RDA, 2009, 4, pp. 30-36, consultabile on line all'indirizzo <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2009-04/LONGBARDI.pdf> [18 Febbraio 2013].

LOOSEN P., Comitology, claims and addition of nutrients, in EFFL, 2007, 2, pp. 91-102.

LOSAVIO C., Alimenti non sicuri e tutela della salute: il potere residuale degli Stati membri tra libera circolazione delle merci (artt. 28 e 30) e armonizzazione (art. 95), Dir. giur. agr. alim. amb., 2007, pp. 369-379.

LOSAVIO C., Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto ad essere informato, Milano, 2007.

LUCIFERO N., La libera circolazione dei prodotti agro-alimentari nell'Unione europea. Norme tecniche, regole del mercato e tutela degli interessi, in Riv. dir. agr. 2008, I, pp. 384-404.

LUCIFERO N., La sicurezza alimentare e la tutela degli interessi del consumatore di alimenti, in Riv. dir. agr., 2008, I, p. 77-98.

MACCIONI G., La sicurezza alimentare nel sistema di tutela multilivello – A proposito dei principi e delle regole, Pisa, 2010.

MACCIONI G., Il sistema di allarme rapido: uno sguardo al futuro, in Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona – I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale, Napoli, 2011, pp. 229-244.

MACMAOLÁIN C., EU Food Law – Protecting consumers and health in a Common Market, Oxford, 2007.

MAHIEU S. – VAN HUFFEL M., Droit de l'alimentation, in JDE, 2009, pp. 26-30.

MAHIEU S. – VAN HUFFEL M., Droit de l'alimentation, in JDE, 2010, pp. 23-27.

MAHY A., Clear-cut Legal Basis for the RASFF: Mere Formalisation or a Concrete Move Forward?, in EJRR, 2012, 1, pp. 72-80.

MANIET F., La transposition de la directive 92/59/CE relative à la sécurité générale des produits dans les Etats membres de l'Union européenne, in Rev. Eur. Dr. Cons., 1997, pp. 176-193.

MARVIN H.J.P – KLETER G.A., Early awareness of emerging risks associated with food and feed production: Synopsis of pertinent work carried out within the SAFE FOODS project, in *Food Chem. Toxicol.*, 2009, pp. 911-914.

MARVIN H.J.P. – KLETER G.A. – FREWER L.J. – COPE S. et al., A working procedure for identifying emerging food safety issues at an early stage: Implications for European and international risk management practices in *FC*, 2009, pp. 345-356.

MARVIN H.J.P. – KLETER G.A. – PRANDINI A. – DEKKERS S. et al., Early identification systems for emerging foodborne hazards, in *Food Chem. Toxicol.*, 2009, pp. 915-926.

MATTERA A., L'arrêt "Cassis de Dijon": une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur, in *Rev. Mar. Com.*, 1980, pp. 505-514.

MATTERA A., La libre circulation des produits alimentaires à l'intérieur de la communauté et la mise en œuvre du principe de la reconnaissance mutuelle, in *EFLR*, 1990, pp. 72-91.

MEIJER A., Does Transparency lead to more Compliance?, in *EFFL*, 2007, 5, pp. 264-269.

MERCURIO O., Osservazioni sulla sicurezza alimentare, prodotti agricoli e responsabilità civile, *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2007, pp. 433-443.

MILLSTONE E. – LANG T. – NASKA A. – EAMES M. et al., 'European Policy on Food Safety': Comments and suggestions on the White Paper on Food Safety, in *TFST*, 2000, pp. 458-466.

MISTÒ M., La collégialité de la Commission européenne, in *RDUE*, 2003, pp. 189-255.

MORA C. – MENOZZI D., Benefits of traceability in food markets: Consumers' perception and action, in *Agra Agriculturae Scandinavica – Food economics*, 2008, pp. 92-105.

MOREIRO GONZÁLES C. J., ¿El ocaso de la "Comitología"?, in *Rev. Der. Com. Eur.*, 2002, pp. 895-923.

MORRIS J., The relationship between risk analysis and the precautionary principle, in *Toxicology*, 2002, pp. 127-130.

MORVIDUCCI C., Il ruolo dei Parlamenti nazionali, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2008, pp. 83-94.

MOSCARINI A., Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?, in *Giur. Cost.*, 2003, pp. 2791-2805.

MOSSEL A., Principles of food control and food hygiene in the European single market, in FC, 1995, pp. 289-293.

MOTARJEMI Y. – MORTIMORE S., Industry's need and expectations to meet food safety, 5th International Meeting: Noordwijk Food Safety and HACCP Forum 9–10 December 2002, in FC, 2005, pp. 523-529.

MOTARJEMI Y. – VAN SCHOTHORST M. – KÄFERSTEIN F., Future challenges in global harmonization of food safety legislation, in FC, 2001, pp. 339-346.

NGO M., La conciliation entre les imperatives de sécurité alimentaire et la liberté du commerce dans l'accord SPS, in Rev. Int. Dr. Econ., 2007, pp. 27-42.

NICOLETTI G., Aspetti giuridici della tracciabilità e rintracciabilità nel settore alimentare, in AA. VV., La filiera del grano duro in Sicilia - Secondo Rapporto dell'Osservatorio della filiera cerealicola siciliana, Palermo, 2005, pp. 251-259, consultabile all'indirizzo http://www.ilgranoduro.it/osservatorio/rapporto2/parte_nona.pdf [02 febbraio 2013].

NICOLINI G., Il prodotto alimentare: sicurezza e tutela del consumatore, Padova, 2003.

NICOLINI G., Immissione in commercio del prodotto agro-alimentare – Regole comunitarie e competenze dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare – Gli alimenti e i mangimi geneticamente modificati, Torino, 2005.

NIELSEN A., Contesting competence—Change in the Danish food safety system, in Appetite, 2006, 47, 143-151.

NILSSON K. L., How much safety concern makes a food “unsafe”?, in EJRR, 2011, 4, pp. 556-559.

NOTERMANS S. – MEAD G.C. – JOUVE J.L., Food products and consumer protection: a conceptual approach and a glossary of terms, Int. J. Food Microbiol., 1996, pp. 175-185.

NOVERO A. –ANDREIS G., Riflessioni in merito alle recenti sentenze della Corte di giustizia della CEE in relazione agli art. 30, 36 e 100 del Trattato di Roma, in Rass. dir. e tecn. alim., 1980, pp. 331-335.

NUCCI A., L'Autorità europea per la sicurezza alimentare: uno strumento per la protezione dei consumatori?, Dir. giur. agr. alim. amb., 2006, pp. 728-734.

NUTTENS J.-D., La “Comitologie” et la conférence intergouvernementale, in Rev. Mar. Com. Un. Eur., 1996, pp. 315-327.

O' ROURKE R., EU Measures on the Safety of Food Imports from Japan following the Nuclear Accident at Fukushima, in EJRR, 2012, 1, pp. 81-85.

O' ROURKE R., Sanctions and inspection mechanisms in European Food Law: Legal measures for consumer protection, in ERA Forum, 2001, pp. 49-53.

O' ROURKE R., Scientific Conflict, the EFSA and a Common Risk Assessment, in EFFL, 2007, 4, pp. 197-204.

PAGANETTO G., Riforma del Titolo V della Costituzione e ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione: prime interpretazioni della Corte Costituzionale, in Giur. Cost., 2003, pp. 1189-1205.

PAGANIZZA V., Fukushima, RASFF and Ecurie – Condizioni speciali per l'importazione di alimenti e mangimi provenienti dal Giappone, dopo l'11 marzo 2011, in RDA, 2011, 1, pp. 25-31.

PAOLONI L., Sicurezza alimentare e responsabilità del produttore, in Ec. Dir. Agroalim., 2007, pp. 131-144.

PEEL J., Science and risk regulation in international law, Cambridge, 2010.

PEI X. – TANDON A. – ALLDRICK A. – GIORGI L. et al., The China melamine milk scandal and its implications for food safety regulation, in FP, 2011, 36, p. 412-420.

PETRELLI L., Le nuove regole comunitarie per l'utilizzo di indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari, Riv. dir. agr., 2009, pp. 50-79.

PETRÓCZI A. – TAYLOR G. – NEPUSZ T. – NAUGHTIB D.P., Gate keepers of EU food safety: Four states lead on notification patterns and effectiveness, in Food Chem. Toxicol., 2010, pp. 1957-1964.

PICCIONE D., Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione, in Giur. Cost., 2003, pp. 1207-1233.

PINELLI C., I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario, in Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Tre anni dopo, in Foro it., 2004, V, pp. 58-62.

PISANELLO D., Obblighi di sicurezza alimentare nel Mercato unico europeo tra gestione del rischio e responsabilità d'impresa, in Dir. comun. sc. internaz., 2008, pp. 695-734.

PISANELLO D., Update of Italian Guidelines on Rapid Alert System for Food and Feed: Some Explanation in a shaded internal legislative Framework, in EFFL, 2009, pp.87-90.

PISANELLO D., What do Food Safety and Fair Trade stand for? Reconciling the Twofold Objective of EU Food Law, in EFFL, 2009, 5, pp. 320-328.

POLI S., The European Community and the Adoption of International Food Standards within the Codex Alimentarius Commission, in *ELJ*, 2004, pp. 613-630.

PONZANO P., Comitologie: un point de vue de la Commission?, in *RDUE*, 2008, pp. 713-728.

POTO M., Food law under the rising sun – the Japanese perspective, in *EFFL*, 2010, pp. 227-234.

POTO M., ROLANDO E., ROSSI C., La sicurezza alimentare tra Unione Europea, stato e regioni dopo la riforma del titolo V della Costituzione, Torino, 2006.

POWELL D.A. – JACOB C.J. – CHAPMAN B. J., Enhancing food safety culture to reduce rates of foodborne illness, in *FC*, 22, 2011, pp. 817-822.

PRINCIPATO L., I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione, in *Giur. Cost.*, 2002, pp. 1169-1191.

QIAO G. – GUO T. - KLEIN K.K. , Melamine in Chinese milk products and consumer confidence, in *Appetite*, 2010, 55, pp. 190-195.

QUESTED T.E. – COOK P.E. – GORRIS L.G.M. – COLE M.B., Trends in technology, trade and consumption likely to impact on microbial food safety, in *Int. J. Food Microbiol.*, 2010, pp. S29-S42.

RANDRUP M. – STORØY J. – LIEVONEN S. – MARGEIRSSON S. et al., Simulated recalls of fish products in five Nordic countries, in *FC*, 19, 2008, pp. 1064-1069.

RAUSTIALA K. – MUNZER S. R., Conflict alimentarius: geographic indications in International trade law, in *Agr. Ist. Mer.*, 2007, 3, pp. 47-70.

RAZZANO G., La “reinterpretazione” della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sentenza n. 303/2003, in *Giur. It*, 2005, pp. 201-208.

RECUERDA M. A., Dangerous interpretations of the precautionary principle and the foundational values of European Union food law: Risk versus Risk, in *JFLP*, 2008, 4, pp. 2-43.

REHBER E., Food for thought: Four S with one F Security, Safety, Sovereignty and Shareability of Food, in *BFJ*, 2012, pp. 353-371.

RENN O., Risk Communication - Consumers Between Information and Irritation, in *JRR*, 2006, pp. 833-849.

- RENN O. – SCHWEIZER P. J., Inclusive risk governance, concepts and application to environmental policy making, in EPG, 19, 3, pp. 174-185.
- RIDER G. – VAN AKEN D. – VAN DE SMAN C. – MASON J. et al., Framework model of product risk assessment, in Int. J. Inj. Contr. Saf. Prom., 2009, pp. 73-80.
- RIEDL R. – RIEDL C., Shortcomings of the new European Food Hygiene Legislation from the Viewpoint of a Competent Authority, in EFFL, 2008, pp. 64-83.
- RIZZIOLI S., I principi generali del diritto alimentare nella legislazione e giurisprudenza comunitaria, Roma, 2008.
- RODRÍGUEZ FUENTES V., The regulation of food risk communication in Spain and EU, in EFFL, 2010, pp. 204-215.
- ROGGI C., Igiene degli alimenti e nutrizione umana: la sicurezza alimentare, Roma, 2003.
- ROOK BASILE E., Il sistema della sicurezza alimentare attraverso le definizioni del regolamento 178/2002, Agr. Istit. Merc., 2007, 3, pp. 25-32.
- ROSSOLINI R., Libera circolazione degli alimenti e tutela della salute nel diritto comunitario, Padova, 2004.
- RUBINO V., La denominazione di origine dei prodotti alimentari, Alessandria, 2007.
- SABBATINI M., Tradizione alimentare e diversità culturale, Dir. giur. agr. alim. amb., 2006, pp. 647-657.
- SACCO R., Sistemi giuridici (aspetti generali), in Digesto – discipline privatistiche – sezione civile, Torino, 1998, v. XVIII, pp. 526-532.
- SALMONI F., Gli atto statali di coordinamento tecnico e la ripartizione di competenze Stato-Regioni, in Giur. Cost., 2003, pp. 1735-1744.
- SAURON J., Comitologie: comment sortir de la confusion?, in Rev. Mar. Un. Eur., 1999, pp. 31-63.
- SAVIGNY J. – LIZARDO L., Risk Communication to the Public – Responsibilities to Stakeholders, in EFFL, 2008, 6, pp. 376-386.
- SCHWARZENBRUNNER E., De quelques orientations communautaires en matière de politique alimentaire, in Rev. Eur. Dr. Consum., 1998, pp. 207. Ss.
- SCIAUDONE A., Responsibilities of food business operators, in AA.VV., European Food Law, a cura di L. COSTATO – F. ALBISSINNI, CEDAM, 2012.

SCOTT J., *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures – A Commentary*, Oxford, 2007.

SHEARS P. – ZOLLERS F. – HURD S., *Food for thought - What mad cows have wrought with respect to food safety regulation in the EU and UK*, in *BFJ*, 2001, pp. 63-87.

SILANO M. – SILANO V., *The fifth anniversary of the European Food Safety Authority (EFSA): Mission, organization, functioning and main results*, in *Fitoterapia*, 2008, pp. 149-160.

SILANO V., *Science, Risk Assessment and Decision-Making to Ensure Food and Feed Safety in the European Union*, in *EFFL*, 2009, 6, pp. 400-405.

SJÖBERG L., *Rational Risk Perception: Utopia or Dystopia?*, in *JRR*, 2006, pp. 683-696.

SOLLINI M., *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare: profili critico-ricostruttivi*, Milano 2006.

SOON J.M. – MANNING L. – DAVIES W.P. – BAINES R., *Fresh produce – associated outbreaks: a call for HACCP on Farms?*, in *BFJ*, 2012, 4, pp. 553-597.

SPIROVSKA VASKOSKA R., *“Sprouting” Food Law – A decade of emergency measures and crisis management in food safety; EU poker, science and uncertainty*, Wageningen, 2012.

STIX-HACKEL C., *Recent Case Law regarding free Movement of Foods Established by the ECJ*, in *EFFL*, 2007, 3, pp. 153-160.

SZAJKOWSKA A., *From mutual recognition to mutual scientific opinion? Constitutional framework for risk analysis in EU food safety law*, in *FP*, 34, 2009, pp. 529-538.

SZAJKOWSKA A., *Regulating food law – Risk analysis and the precautionary principle as general principles of EU food law*, Wageningen, 2012.

SZAJKOWSKA A., *The impact of the definition of the precautionary principle in EU food law*, in *CMLR*, 2010, pp. 173-196.

SZAPIRO M., *Comitologie: rétrospective et prospective après la réforme de 2006*, in *RDUE*, 2006, pp. 545-586.

TÄHKÄPÄÄ S. – MAIJALA R. – HÖRMAN A. – POUTIAINEN-LINDFORS U. et al., *Reasons behind inadequate local food control resources*, in *FC*, 2008, pp. 403-411.

TEGNER ANKER H. - ROSSO GROSSMAN M., Authorization of Genetically Modified Organism: Precaution in US and EC Law, in *EFFL*, 2009, pp. 3-22.

TENT H., Research on food safety in the 21st century, in *FC*, 1999, pp. 239-241.

TERRAGNI L., A country that never had a BSE crisis: Consensus and tensions in transforming the Norwegian food system, in *Appetite*, 2006, 47, pp. 170-176.

TILLET T., Chronicle of a health crisis: global implications of the 2008 melamine event, in *Environ. Health Perspect.*, 2009, p. A553.

TOMKINS A., Responsibility and resignation in the European Commission, in *MLR*, 1999, pp. 744-765.

TRAPÈ I., La disciplina comunitaria dei mangimi, in *Agr. Ist. Mer.*, 2004, 3, pp. 13-62.

TRAPÈ I., La “tolleranza zero”: limiti e ragioni alla luce dei principi generali di sicurezza dei prodotti alimentari, in *Agr. Ist. Mer.*, 2004, 1, pp. 161-188.

TRÄSH J., From Chaos to Separation – An update of the Hungarian Food Safety Regulation System, in *EJRR*, 2011, 4, pp. 560-566.

TRIDIMAS T., Community Agencies, Competition Law, and ECSB initiatives on Securities Clearing and Settlement, in *YEL*, 2009, pp. 216-307.

UNNEVEHR L. J., Food safety as a global public good, in *Agricultural Economics*, 2007, pp. 149-158.

VALVERDE J.L. – PIQUERAS GARCIA A.J. – CABEZAS LOPEZ M.D., La “nouvelle approche” en matière de santé des consommateurs et sécurité alimentaire: la nécessité d’une agence européenne de sécurité des aliments, in *Rev. Mar. Un. Eur.*, 1997, 4, pp. 31-58.

VAN ASSELT E.D. – MEUWISSEN M.P.M. – VAN ASSELDONK M.A.P.M. – TEEUW J. et al., Selection of critical factors for identifying emerging food safety risks in dynamic food production chains, in *FC*, 2010, pp. 919-926.

VAN DER MEULEN B., *European Food Law Handbook*, Wageningen, 2008.

VAN DER MEULEN B., *Private food law – Governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes*, Wageningen, 2011.

VAN DER MEULEN B., Science based Food Law, in *EFFL*, 2009, 1, pp. 58-71.

VAN DER MEULEN B., Transparency & Disclosure – Legal dimension of a strategic discussion, in *EFFL*, 2007, 5, pp. 270-278.

- VAN DER MEULEN B.. – FRERIKS A., Millefeuille: The Emergence of a Multi-Layered Controls System in the European Food Sector, in *Utrecht Law Rev.* 2006, pp. 156-176.
- VAN ERP J., Effects of Disclosure on Business Compliance: a Framework for the Analysis of Disclosure Regimes, in *EFFL*, 2007, 5, pp. 255-263.
- VAN GERVEN W., Non-contractual Liability of Member State, Community Institutions and Individuals for Breaches of Community Law with a View to a Common Law for Europe, in *Maastricht Journal*, 1994, 1, pp. 6-40.
- VANHONACKER F. – LENGARD V. – HERSLETH M. – VERBEKE W., Profiling European traditional food consumers, in *BFJ*, 2010, pp. 871-886.
- VAN KLEEF E. – FREWER L.J. – CHRYSOCHOIDIS G.M. – HOUGHTON J.R. et al., Perceptions of food risk management among key stakeholders – Results from a cross-European study, in *Appetite*, 2006, 47, 1, pp. 46-63.
- VAPNEK J. – MELVIN S., Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model of food law, Rome, 2005.
- VEIGA ALEXANDRA, Food Defence and security: the new reality, in *Nato science for peace and security series C: environmental security*, 2011, Environmental security and ecoterrorism, pp. 39-54
- VELTHUIS A.G.J. – MEUWISSEN M. – HUIRNE R.B.M., Distribution of Direct Recall Costs Along the Milk Chain, in *Agribusiness*, 2009, pp. 466-480.
- VERBEKE W., Beliefs, attitude and behaviour towards fresh meat revisited after the Belgian dioxin crisis, in *Food Qual. Pref.*, 2001, 12, pp. 489-498.
- VERBEKE W. – FREWER L.J. – SCHOLDERER J. – DE BRABANDER H.F., Why consumers behave as they do with respect to food safety and risk information, in *ACA*, 2007, pp. 2-7.
- VERBEKE W. – SIOEN I. – PIENIAK S. – VAN CAMP J. et al., Consumer perception versus scientific evidence about health benefits and safety risks from fish consumption, in *Public Health Nutr.*, 2005, 8, 4, pp. 422-429.
- VERBEKE W. – VACKIER I., Profile and effects of consumer involvement in fresh meat, in *Meat Science*, 2004, 67, pp. 159-168.
- VERBEKE W. – VAN KENHOVE P., Impact of emotional stability and attitude on consumption decisions under risk: The coca-cola crisis in Belgium, in *J. Health Commun.*, 2002, 7, 5, pp. 455-472.

VERBEKE W. – VIAENE J., Beliefs, attitude and behavior towards fresh meat consumption in Belgium: empirical evidence from a consumer survey, in *Food Qual. Pref.*, 1999, 10, pp. 437-445.

VERBEKE W. – VIAENE J. – GUIOT O., Health communication and consumer behavior on meat in Belgium: from BSE until dioxin, in *J. Health Commun.*, 1999, 4, 4, pp. 345-357.

VERBEKE W. – WARD R.W. – VIAENE J., Probit analysis of fresh meat consumption in Belgium: Exploring BSE and television communication impact, in *Agribusiness*, 2000, 16, 2, pp. 215-234.

VINCENT K., “Mad Cows” and Eurocrats – Community responses to the BSE crisis, in *ELJ*, 2004, 5, pp. 499-517.

VITI D., Il governo della sicurezza alimentare nella globalizzazione dei mercati: il caso Cina, in *RDA*, 2009, 4, pp. 24-29, consultabile on line all’indirizzo <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2009-04/VITI.pdf>

VON JAGOW C.- TEUFER T., Which Path to go?, in *EFFL*, 2007, 3, pp. 136-145.

VOS E., The rise of Committees, in *ELJ*, 1997, pp. 210-229.

VOS E., EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis, in *J. Consum. Policy*, 2000, pp. 227-255.

VOS E., Le principe de précaution et le droit alimentaire de l’Union européenne, in *Rev. Int. Dr. Econ.*, 2002, pp. 219–252.

VOS E. – WENDLER F., Food safety Regulation in Europe – a comparative institutional analysis, Oxford, 2006.

WAKEFIELD J., BSE: a lesson in containment? Avoiding responsibility and accountability in the compensation action, in *ELR*, 2002, pp. 426-444.

WANSINK B., Consumer reactions to food safety crisis, in *Adv. Food Nutr. Res.*, v. 48, 2004, pp. 103-150.

WHITTAKER S., The EEC Directive on Product Liability, in *YEL*, 1985, pp. 233-286.

WIIG A. – KOLSTAD I., Lowering barriers to agricultural exports through technical assistance, in *FP*, 30, 2005, pp. 185-204

WRIGHT E., Can the European Parliament punish European Commission Officials – Who takes the blame for the BSE mess?, in *EFLR*, 1998, p. 39-46.

BIBLIOGRAFIA

XIU C. – KLEIN K.K., Melamine in milk products in China: Examining the factors that led to deliberate use of contaminant, in *FP*, 2010, 35, pp. 463-470.

XU L. – WU L., Food safety and consumer willingness to pay for certified traceable food in China, in *J. Sci. Food Agric.*, 2010, 90, pp. 1368-1373

YEUNG R., - YEE W.M.S., Food safety concern – Incorporating marketing strategies into consumer risk coping framework, in *BFJ*, 2012, 1, pp. 40-53.

YEUNG R. – YEE W. – MORRIS J., The effects of risk-reducing strategies on consumer perceived risk and on purchase likelihood – A modelling approach, in *BFJ*, 2010, pp. 306-322.

ZICARI G., Gestione della sicurezza alimentare: le normative di riferimento e il sistema sanzionatorio, HACCP, produzioni biologiche, i marchi DOP ed IGP, ISO 9000, ISO 14001, Napoli, 2003

ZUDDAS P., L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, Padova, 2010.