



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica



I PRINCIPI COMUNITARI CHE GOVERNANO LA TUTELA ALIMENTARE. I CONSUMATORI SONO AL SICURO DAI RISCHI?

Analisi del regolamento CE n. 178/2002 riguardante i requisiti ed i principi della legislazione alimentare, con esplicazione delle definizioni chiave e del sistema di valutazione, gestione e comunicazione del rischio.

Alessia Gargione (redattore Alessio Giaquinto)

PUBBLICO - UNIONE EUROPEA

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Publicato, Venerdì 1 Maggio 2015

La padronanza dei propri diritti è fondamentale per poter usufruire di tutte le garanzie che i sistemi comunitario e nazionale offrono ai consumatori, soprattutto in materia di prodotti non sicuri, pubblicità ingannevole, pratiche commerciali scorrette e clausole vessatorie.

"Garantire un elevato livello di sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali e delle piante attraverso misure coerenti dalla fattoria alla tavola e un monitoraggio adeguato, garantendo al tempo stesso il funzionamento del mercato interno" si pone tra le esigenze primarie del legislatore comunitario nella protezione dei consumatori, analogamente a quanto affermato in sede internazionale.

Per poter garantire la circolazione di alimenti sicuri e sani nel mercato esterno è necessario che non siano previste differenze significative in materia di sicurezza degli alimenti e dei mangimi da uno Stato all'altro, ed è per questo che la materia della **sicurezza alimentare** non può essere solo di interesse del singolo legislatore nazionale, ma deve essere **frutto di una armonizzazione** tra la legislazione comunitaria e quella internazionale.

La normativa di riferimento in materia è sicuramente il **regolamento CE 178/2002** che stabilisce i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e **fissa le procedure da seguire in tutte le fasi, dalla produzione primaria alla somministrazione al consumatore**, fatta eccezione per la produzione primaria per uso domestico privato e per la preparazione per il medesimo uso che restano fuori nel campo della sicurezza alimentare. Gli obiettivi principali sono la protezione della vita e della salute dei consumatori, orientando una scelta alimentare consapevole ed informata, e la salvaguardia della salute e del benessere degli animali, delle piante e dell'ambiente.

Uno degli elementi della normativa che salta all'occhio giuridico è lo strumento utilizzato: il regolamento. Di portata generale ed idoneo a far sorgere obblighi immediatamente vincolanti per tutti i destinatari, mostra in maniera evidente l'intento di dare una svolta unitaria al sistema, partendo, com'è giusto che sia, dal concetto di alimento.

Secondo l'art. 2 è considerato **alimento** "*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*", ivi comprese "(...) *le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della produzione, preparazione o trattamento*".

Tra le altre definizioni successivamente poste appaiono fondamentali i concetti di "rischio" e di "analisi del rischio", nei suoi momenti di valutazione, gestione e comunicazione.

In base all'art 3 per **rischio** si intende "[la] *funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo*"; per **pericolo** si intende "*l'agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute*".

Il rischio alimentare può essere di differente gravità (basso, medio o elevato) ed è in ogni modo conseguente alla presenza di un pericolo nell'alimento, che corrisponde all'indicazione di tutte le cause delle possibili malattie dovute alla contaminazione alimentare naturale (batteri come la salmonella), di sostanze chimiche (come la diossina) o fisiche (come la presenza di vetro).

Per analisi del rischio si intende un processo costituito da **tre fasi**:

1) Valutazione del rischio (*Risk assessment*): si basa sugli elementi scientifici a disposizione e deve essere svolta in modo autonomo, indipendente, obiettivo e trasparente e si compone a sua volta di quattro fasi: individuazione, caratterizzazione, valutazione dell'esposizione al pericolo e caratterizzazione del rischio;

2) Gestione del rischio (*Risk management*): improntata fortemente sul principio della precauzione secondo cui si impone l'adozione di misure restrittive provvisorie di intervento, prevenzione e controllo di fronte alla possibilità di effetti dannosi alla salute, anche in assenza di una valutazione scientifica certa, onde garantire un livello adeguato di tutela della salute, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche che permettano di

precisare meglio la valutazione del rischio;

3) Comunicazione del rischio (*Risk communication*): si tratta dello scambio interattivo delle informazioni e dei pareri riguardanti gli elementi di pericolo ed i rischi tra i responsabili della valutazione e gestione dei medesimi ed i consumatori, le imprese alimentari e del settore mangimi e gli altri soggetti interessati.

Le tre componenti, tra loro interconnesse, forniscono una metodologia sistematica per definire provvedimenti o altri interventi a tutela della salute, in modo efficace, proporzionato e mirato.

Grande risalto è dato alla **rintracciabilità**, intesa, innanzitutto, come **strumento di tutela della sicurezza dell'alimentazione**, attraverso la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare ma, soprattutto, per la tutela degli operatori e del libero mercato, poiché un efficiente sistema di identificazione dei canali di fornitura a monte, e di distribuzione a valle dei singoli prodotti alimentari, consente di intervenire in maniera selettiva in situazioni di crisi ed allarmi alimentari, con provvedimenti mirati e precisi, onde evitare disagi più estesi ed ingiustificati. Siamo dinanzi a uno dei principali esempi, in questo campo, di contemperamento di situazioni giuridiche soggettive primarie degne di tutela, in cui si contrappongono il diritto alla salute ed il diritto alla libertà di iniziativa economica e di circolazione delle merci in ambito comunitario.

Necessaria è poi una maggiore chiarezza riguardo il **principio di precauzione** che va collegato direttamente alla possibilità di effetti dannosi per la salute ed all'incertezza sul piano scientifico. Innanzi tutto è da sottolineare come la possibilità di effetti dannosi non sia ancora rischio, poiché quest'ultimo si estrinseca nell'elevato grado di possibilità che si verifichi un effetto dannoso in base alle informazioni scientifiche disponibili, la cui minore o maggiore fondatezza e univocità comportano una minore o maggiore certezza della presenza di un pericolo. Inoltre è da evidenziare come, nell'ambito del tema trattato, la rilevanza dell'incertezza scientifica degli elementi e delle informazioni utili per la valutazione del rischio, comporti di fatto l'applicazione di un meccanismo di prevenzione ed eliminazione del rischio adottato anche in caso di disponibilità di informazioni scientifiche insufficienti e/o inadeguate a supportare l'individuazione e la valutazione di un pericolo.

All'art. 14 vengono chiariti i **requisiti di sicurezza** e, dopo aver stabilito che non possono essere immessi sul mercato gli alimenti a rischio, vengono definiti tali gli alimenti dannosi per la salute o inadatti al consumo umano. La norma ha ancora cura di precisare che, per determinare se un alimento è dannoso o meno, si ha riguardo non solo agli effetti sulla salute, sia a breve che a lungo termine, ma anche alle condizioni d'uso normali, all'informazione fornita al consumatore e alla sensibilità particolare di alcuni consumatori.

E' considerato, invece, inadatto l'alimento che può dirsi inaccettabile per il consumo umano, in quanto contaminato da materiale estraneo, oppure alterato da putrefazione, deterioramento o decomposizione.

Se un alimento a rischio fa parte di una partita, lotto o consegna di alimenti, si presume che tutti gli alimenti contenuti in quella partita, lotto o consegna siano a rischio.

In modo analogo, i mangimi riconosciuti come a rischio non possono essere introdotti sul mercato o somministrati agli animali destinati alla produzione alimentare.

Lo stesso articolo introduce poi il **primato della normativa comunitaria nella definizione di un alimento come sicuro** rispetto alla legislazione nazionale, infatti solo *"in assenza di specifiche disposizioni comunitarie, un alimento è considerato sicuro se è conforme alle specifiche disposizioni della legislazione alimentare nazionale dello Stato membro sul cui territorio è immesso sul mercato"*.

All'art 10 del regolamento è stabilito il **principio dell'informazione**, in virtù del quale di fronte a ragionevoli motivi di sospetto che un alimento o un mangime comporti un rischio per la salute umana o animale, l'autorità pubblica ha il dovere di informare i cittadini su tale rischio e sulla misure adottate o da adottare. Il principio è sicuramente **strumentale all'effettiva tutela del diritto alla salute** e lo scopo dello stesso è individuabile nella volontà di conseguire e rafforzare la fiducia dei consumatori nei confronti della legislazione alimentare e del sistema di applicazione della stessa. Tuttavia, non può non suscitare perplessità l'indeterminatezza del grado di certezza del rischio che occorre sia verificato per attivare tale obbligo di informazione, in grado, sicuramente, di influenzare le scelte dei consumatori sia rispetto ad un determinato

prodotto sia ad un marchio.

La normativa, e in essa tutti i principi e gli obblighi enunciati, è **applicabile a tutti gli operatori situati nel mercato comune**, a prescindere dalle loro dimensioni, ed alle Autorità nazionali è conferito il compito di controllo e verifica del rispetto della stessa, nonché l'attività repressiva attraverso l'imposizione di sanzioni, che devono, però, essere effettive, proporzionate e dissuasive.

Con il regolamento CE in esame stata anche istituita l'**Autorità europea per la sicurezza alimentare (European Food Safety Authority)**, ovvero un'Agenzia europea, con sede a Parma per l'Italia, che secondo l'art. 22 *"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."*

L'EFSA è in stretta collaborazione con le autorità nazionali ed in aperta consultazione con le parti interessate, ed ha il compito di valutare e comunicare tutti i rischi associati alla catena alimentare. L'Autorità nacque proprio a seguito di una serie di allarmi alimentari verificatisi alla fine degli anni '90 e rientra in un programma volto a migliorare la sicurezza alimentare nell'UE e ad assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori.

In qualità di organismo incaricato della valutazione del rischio, essa elabora pareri scientifici e appresta una consulenza chiara e specialistica per fornire un solido fondamento all'attività legislativa e alla definizione delle politiche in Europa e per consentire alla Commissione europea, al Parlamento europeo e agli Stati membri dell'UE di assumere decisioni tempestive ed efficaci nella gestione del rischio.

La sfera di competenza dell'Autorità include la sicurezza di alimenti e mangimi, l'alimentazione, il benessere e la salute degli animali, e la protezione e la salute delle piante.

Sicuramente la legislazione riguardante una materia così delicata non poteva non avere

come perno il consumatore e la sua sicurezza e tale tesi trova conferma anche nell'istituzione, da parte della Commissione europea, di una rete dei centri per i consumatori che si occupa dello smistamento delle informazioni e sostegno agli stessi nella presentazione di eventuali reclami. Ogni Stato membro, quindi, oltre all'attività di controllo e sanzionatoria che è tenuta svolgere, è dotato di un centro coordinato in ambito europeo che si occupa da vicino dei problemi di una categoria "debole" a fronte dei numerosissimi interessi di ordine economico che governano l'odierno sistema.