

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PARMA**

**DOTTORATO IN DISCIPLINA NAZIONALE ED EUROPEA SULLA  
PRODUZIONE ED IL CONTROLLO DEGLI ALIMENTI**

**XXII CICLO**

**IL SISTEMA DI ALLERTA SANITARIA IN AMBITO  
ALIMENTARE NELLA UNIONE EUROPEA**

**Dottorando:**

**Dott. Marco Ghinelli**

**Relatore:**

**Chiar.ma Prof.ssa Cristina Bacci**

**Triennio 2007-2009**

IL SISTEMA DI ALLERTA SANITARIA IN AMBITO ALIMENTARE  
NELLA UNIONE EUROPEA

<u>I – Introduzione</u>	pag. 1
<u>II - Materiali e Metodi</u>	pag. 3
<u>1. La sicurezza sanitaria degli alimenti</u>	
1.1 Il mercato globale e la sicurezza alimentare	pag. 5
1.2 Sicurezza degli alimenti e analisi del rischio: principio di precauzione e allerta sanitaria	pag. 9
<u>2. Modelli di gestione delle allerte alimentari</u>	
2.1 Il sistema negli Stati Uniti	pag. 15
2.2 Il sistema in Europa	
2.2.1 <i>Excursus</i> storico: 30 anni dal RAPEX-SCAR al RASFF	pag. 17
2.2.2 Disciplina vigente	pag. 19
2.2.3 I soggetti attivi della rete	pag. 21
2.2.4 I destinatari delle informazioni	pag. 24
2.2.5 Tipologia di informazioni e di misure	pag. 27
2.2.6 Il “rischio” nel RASFF	pag. 31
2.3 Il sistema in Italia	
2.3.1 Regolamentazione e campo d’applicazione	pag. 35
2.3.2 Soggetti e competenze	pag. 37

2.4 Il sistema in Francia	pag. 39
2.5 Le allerte internazionali con INFOSAN	pag. 43
3. <u>I risultati del RASFF</u>	
3.1 Risultanze generali nel periodo 2002-2009	pag. 44
3.2 Risultanze delle notificazioni nel 2009	
3.2.1 Pericoli chimici	pag. 50
3.2.2 Pericoli biologici	pag. 55
3.2.3 Pericoli microbiologici	pag. 56
3.2.4 Pericoli fisici	pag. 59
3.2.5 Problematiche inerenti all'igiene e alla qualità	pag. 60
3.2.6 Problematiche inerenti all'etichettatura, al <i>packaging</i> e alle frodi	pag. 62
4. <u>Le tossinfezioni alimentari in Italia</u>	pag. 66
5. <u>Indagine conoscitiva presso il consumatore</u>	pag. 69
6. <u>Note critiche e Osservazioni conclusive</u>	pag. 75

## Bibliografia

PAROLE CHIAVE: Alimenti, Allerta, Pericolo, Rischio, Salute Pubblica,  
Sicurezza

KEY WORDS: Food, Alert, Hazard, Risk, Human health, Safety

## **I - INTRODUZIONE**

Nella gran parte delle comunità nazionali ed internazionali sono istituiti meccanismi diversi di allerta per fronteggiare le emergenze di carattere sanitario conseguenti alla presenza sui mercati di alimenti e bevande nocivi o pericolosi alla salute dell'uomo.

Ciò avviene anche all'interno dell'Unione Europea (UE), ove, qualora sul territorio di uno degli Stati membri viene individuato un prodotto pericoloso nell'ambito dell'autocontrollo adottato dalle imprese alimentari, in occasione del controllo ufficiale o a seguito di refertazione medica, le relative informazioni vengono rapidamente diffuse e condivise tra gli operatori economici e gli organi del controllo ufficiale, oltre che con gli altri paesi, attraverso un impianto denominato "Sistema di Allerta Rapido per Alimenti e Mangimi" (*Rapid Alert System for Food and Feed – RASFF*).

Con il presente lavoro si è cercato, nella prima parte, di esaminare il modello di allerta alimentare utilizzato nella UE e della sua applicazione in Italia, confrontandoli il primo con il sistema di un paese extra-comunitario, gli Stati Uniti, e la seconda con quella di un altro paese comunitario, la Francia. Ciò a permesso di evidenziare le problematiche connesse alle diverse fasi della procedura, alle modalità di determinazione e valutazione dei rischi alimentari, verificando la portata e l'efficacia del sistema della gestione delle allerte in ambito comunitario e nazionale.

Nella seconda parte, sono stati analizzati i dati generali inerenti le segnalazioni di allerta nel periodo tra il 2002, anno di entrata in vigore del regolamento (CE) n. 178/2002<sup>1</sup>, c.d. regolamento generale di

---

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002<sup>1</sup> del 28 gennaio 2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio, 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, pubblicato in GUCE n. L 31 del 01/02/2002 p.1

legislazione alimentare (nel proseguo denominato “Regolamento generale” o “Reg. gen.”), che ha introdotto l’attuale metodo di allerta, fino a tutto il 2009, e quelli in dettaglio del 2009 relativi ai pericoli da contaminazioni degli alimenti e connessi ad altre problematiche di varia natura. Si sono così potuti osservare i principali fattori generativi delle emergenze sanitarie, monitorando gli alimenti maggiormente coinvolti, le aree di provenienza di questi prodotti e le fonti delle segnalazioni. Per quanto riguarda il nostro paese, tali risultanze sono state confrontate con quelle derivanti dall’attività analitica svolta nello stesso periodo nell’ambito del controllo ufficiale e con quelli relative alle tossinfezioni alimentari, per verificare il livello di possibile corrispondenza tra segnalazioni dei rischi e accertamenti delle contaminazioni nelle produzioni delle filiere agro-alimentari e delle tossinfezioni sul nostro territorio.

Infine si è proceduto ad una piccola indagine conoscitiva su un campione di circa cento intervistati in relazione al livello di percezione e sensibilità del consumatore circa le questioni attinenti alle emergenze alimentari e alle sue fonti di informazione, con particolare riferimento al sistema RASFF.

Tale sistema rappresenta uno strumento importante per la protezione dei consumatori finali, svolgendo la duplice funzione di permettere ai paesi partecipanti di essere avvisati dei rischi immediati e di fungere da utile base per valutare gli andamenti e le tendenze storiche delle problematiche inerenti alla sicurezza alimentare anche al fine di prevedere e risolvere i possibili pericoli futuri.

Dall’altra, nonostante tali elementi positivi, non sfugge l’opportunità di superare alcune difficoltà di interazione tra gli operatori del sistema agroalimentare (OSA) coinvolti e le autorità di altra nazionalità e di

comunicazione *using friendly* nei confronti del pubblico, che garantirebbe nel contempo maggior certezza alla regolare attività produttiva e alla snella circolazione dei beni alimentari.

## **II - MATERIALI E METODI**

In relazione alle notificazioni pubblicate, nel lavoro di analisi si sono dapprima elaborati i dati generali concernenti le procedure del RASFF e le segnalazioni di allerta nel periodo tra il 2002 e il 2009 attraverso l'esame della documentazione della Commissione Europea e dell'EFSA<sup>2</sup>, disponibile al pubblico, e utilizzando l'apposito portale in rete *web* della banca dati delle notificazioni<sup>3</sup>, curato dalla Direzione Generale Salute e Consumatori della Commissione Europea. I dati in rete sono stati scaricati tramite *file* in formato *excel* per permetterne la elaborazione e le successive trasposizioni in tabelle su formato elettronico.

In seguito si è proceduto all'analisi sistematica e all'elaborazione in dettaglio delle singole notificazioni pubblicate sul sistema RASFF tra il 1° gennaio 2009 e il 31 dicembre 2009 al fine di monitorare i singoli fattori di rischio associati agli alimenti e mangimi e le tipologie di derrate coinvolte.

Occorre segnalare che nell'elaborazione dei dati e nella formulazione delle tabelle di sintesi, ci si è avvalsi della terminologia in lingua inglese per mera praticità tecnica rispetto al linguaggio ufficiale utilizzato nell'ambito del RASFF. D'altra parte le definizioni e classificazioni nelle

---

<sup>2</sup> European Commission, *The Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) Annual Report*, (from 2002 to 2008), Office for Official Publications of the European Communities; EFSA, *The Community Summary Report on Food-borne Outbreaks in the European Union in 2007*, The EFSA Journal (30/04/2009), 271; EFSA, *The Community Summary Report on Trends and Sources of Zoonoses, Zoonotic Agents, Antimicrobial Resistance and Foodborne Outbreaks in the European Union in 2006*, The EFSA Journal (17/12/2007), 130

<sup>3</sup> Portale *web* della banca dati del RASFF della Commissione Europea: <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/>

varie tabelle sono state adottate autonomamente dall'autore, pur riscontrandosi delle similitudini con quelle utilizzate dalla Commissione Europea, per due ordini di motivi: 1) la Commissione nel corso degli anni ha mutato termini e riferimenti delle sue classificazioni annuali; 2) esigenze di omogeneità e di sintesi per la collazione dei dati dal 2002 al 2009.

Il numero complessivo di rischi notificati può risultare superiore a quello delle notificazioni poiché una singola comunicazione può contenere l'indicazione contestuale di uno o più fattori di rischio.

In relazione alle tossinfezioni alimentari rilevate sul territorio nazionale, per l'analisi dei casi tra il 2000 e il 2008 relativi alle malattie dell'uomo associate agli alimenti si sono utilizzati i dati del Bollettino nazionale che riguardano i riepiloghi annuali delle notifiche delle malattie infettive<sup>4</sup> (quelli del 2008 sono parziali e provvisori, mentre non sono ancora disponibili i dati del 2009), nonché per i risultati del controllo analitico la documentazione resa disponibile al pubblico dai Ministeri della Salute e dell'Agricoltura e Foreste<sup>5</sup>.

Ai fini dell'indagine presso il consumatore è stato predisposto un questionario anonimo con 10 domande a risposta multipla che è stato diffuso sia tramite posta elettronica in supporto informatico a moduli sia presso due punti di ristorazione di Parma in formato cartaceo.

All'indagine hanno risposto 155 intervistati.

---

<sup>4</sup> Portale della banca dati del Bollettino epidemiologico del Ministero della Salute: <http://www.ministerosalute.it/malattieinfettive/paginaInternaMenuMalattieInfettive.jsp?id=812&menu=strumentieservizi>

<sup>5</sup> Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali, D.G.S.A.N., *Vigilanza e controllo degli alimenti e delle bevande in Italia, Relazioni annuali al Parlamento (L. 462/86)*, Anni 2000-2008, MLSPS (già Ministero della Salute) (non reperibile la relazione dell'anno 2004); Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali, D.G.S.A.N., *Piano Nazionale Integrato – Relazione annuale per il 2008 e Relazione annuale del Piano Pluriennale Nazionale Integrato dei Controlli Ufficiali (2007)*; Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari, MIPAAF, *Relazione attività*, Anni 2000-2008.

## **1 - LA SICUREZZA SANITARIA DEGLI ALIMENTI**

### **1.1 - Il mercato globale e la sicurezza alimentare**

Il concetto di sicurezza alimentare nelle società industrializzate non si pone più in termini di quantità e di soddisfazione dei bisogni, ma di non nocività e di composizione chimica degli alimenti. E' dunque strettamente legato ad un discorso di assenza di pericoli da contaminazioni di origine biologica, chimica o fisica. Tale approccio è peraltro presente anche nei paesi emergenti e progressivamente anche in quelli in via di sviluppo dove la componente nutrizionale delle derrate è sempre più influenzata dall'apporto mirato di determinate sostanze a valore aggiunto. Ma se l'evoluzione delle scienze, come la conoscenza degli agenti nocivi, eziologici o chimici, ha permesso di rimuovere ed arginare molte false cognizioni sulla reale natura e sul significato dell'alimentazione, è anche vero che alcuni fattori quali l'industrializzazione delle produzioni agricole e alimentari e della distribuzione alimentare, pur di per sé fattori positivi della crescita della qualità, e l'insorgenza di nuove "malattie emergenti" hanno destato serie preoccupazioni scientifiche e politiche in materia sanitaria per l'insorgenza di rischi collettivi attribuiti spesso a "difetti" derivanti dalla tecnologizzazione dei processi di fabbricazione, all'evoluzione dei ritrovati chimici e all'intensificarsi degli scambi. Si pensi in via emblematica ai casi dell'Encefalopatia Spongiforme Bovina (ESB) o di alcuni prodotti derivati da Organismi Geneticamente Modificati (OGM).

D'altra parte questi fattori hanno trovato un'ulteriore amplificazione con il recente fenomeno della mondializzazione del commercio internazionale e dell'economia.

Nei recenti decenni si è in tale ottica assistito ad un autentico cambiamento nel mercato dei prodotti alimentari.

Nell'ambito dell'Unione Europea <sup>6</sup>, la soppressione delle frontiere ha fatto della libera circolazione delle merci uno delle pietre miliari più rilevanti nel campo alimentare, non solo in ordine agli innegabili riflessi economici, ma anche per le ripercussioni in ambito sanitario.

D'altro canto, l'accresciuta presenza nel settore alimentare dei paesi in via di sviluppo ha modificato profondamente le regole del gioco, nel quale il grande arbitro internazionale, la Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC, *World Trade Organisation* - WTO), consente esclusivamente l'utilizzo di barriere al commercio internazionale per motivi sanitari basati sull'evidenza scientifica. I beni alimentari, pertanto, possono circolare da un paese all'altro, in ambito universale, con la sola eccezione che sia dimostrato che non sono sicuri <sup>7</sup>.

Di pari passo, sono profondamente mutate le abitudini alimentari dei consumatori secondo le nuove tendenze dei consumi (intese come manifestazioni dei principali criteri che paiono orientare i comportamenti dei consumatori), che possono essere ricondotte a due categorie

---

<sup>6</sup> Vedi *Trattato di Roma*, istitutivo della Comunità Europea (già CEE), firmato nel 1957 dai 6 Stati membri fondatori (Francia, Italia, Germania Occidentale, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo), nella versione consolidata pubblicata in G.U.C.E. n. C 325 del 24/12/2002 con le modifiche operate dal *Trattato di Amsterdam* del 2/10/1997 e dal *Trattato di Nizza* del 26/02/ 2001, in particolare per quanto qui interessa il Titolo I *Libera circolazione delle merci*, Titolo II *Agricoltura*, Titolo IX *Politica commerciale comune* e Titolo XIII *Sanità pubblica*, Titolo XIV *Protezione dei consumatori*. Successivamente sono entrati nella CE: nel 1973 Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca (complessivamente, 9 paesi), nel 1981 la Grecia (10 paesi), nel 1986 Spagna e Portogallo (12 paesi), nel 1995 Austria, Finlandia e Svezia (15 paesi), nel 2004 Cipro, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia (25 paesi); nel 2007 Bulgaria e Romania (27 paesi).

<sup>7</sup> Vedi l'*Accordo istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio* (OMC) ed Allegati, firmato a Marrakech il 15 aprile 1994 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1995, di cui fanno anche parte la CE e i singoli Stati membri in relazione alle proprie sfere di competenza. In particolare l'Allegato 1A *Accordi multilaterali sul commercio delle merci*, tra cui l'*Accordo sull'agricoltura* e l'*Accordo sulle applicazioni delle misure sanitarie e fitosanitarie*

schematiche: la prima, la ricerca di elevato contenuto di *time saving* e la tendenza alla destrutturizzazione dei pasti (semplificazione dei pasti e affiancamento di micro-occasioni di fruizione dei pasti); la seconda, l'attenzione al contesto esterno alla persona del consumatore o la ricerca del benessere a livello soggettivo (es. prodotti *light*).

L'evoluzione della struttura dei consumi sotto l'aspetto della globalizzazione dei gusti ed erosione degli specifici modelli nazionali di consumo e della nuova dimensione dell'idea di qualità degli alimenti, quale rispondenza degli attributi del prodotto ai bisogni del singolo individuo, ha portato ad una repentina apertura del pubblico verso prodotti di provenienza "extra-locali" o nuove categorie di alimenti, quali i *functional* e i *novel foods*.

E' scontato che con la movimentazione degli alimenti possono trasferirsi i possibili rischi associati e di conseguenza con la globalizzazione della prima può incrementarsi l'incidenza dei pericoli, per cui deve essere possibile mantenere i meccanismi di barriera o limitazione agli ingressi degli scambi che entrano in funzione quando fallisce o si constata inadeguato lo strumento della prevenzione. A tal fine, il termine "allerta"<sup>8</sup> può stare a significare "stare assiduamente vigilanti e attenti" e, nel campo dell'alimentazione, "allerta alimentare" è intesa come la gestione vigile di un determinato pericolo sanitario associato ad alimenti concreti.

La sicurezza sanitaria degli alimenti ha così assunto la veste di un importante questione e sfida globale indirizzata contestualmente ai governi, alle imprese, ai consumatori e alle società per le forti implicazioni non solo in materia di salute ma anche sulle economie nazionali. Il raggiungimento di un suo elevato tenore di tutela non può prescindere da un efficiente collaborazione e scambio di informazioni a livello sovra-nazionale finanche universale.

---

<sup>8</sup> Battaglia S. , *Grande dizionario della lingua italiana dizionario*, UTET, Torino, 1961, 268.

La gestione del rischio deve così tener conto di due recenti concetti: comunità globale e società del rischio<sup>9</sup>.

A livello internazionale, tali esigenze ed indirizzi sono raccolti e stigmatizzati nella *Beijing Declaration on Food Safety*<sup>10</sup> del 2007, cui hanno aderito oltre 50 nazioni, con cui, richiamato il diritto ad una alimentazione sana e sicura per tutti<sup>11</sup>, tutti i paesi sono invitati a sviluppare programmi completi di regole e strumenti di vigilanza sulla sicurezza degli alimenti per migliorare la tutela dei consumatori lungo tutta la filiera produttiva e nella fase del consumo tramite metodiche fondate su evidenze scientifiche e sull'analisi del rischio, quali quello della *Hazards Analysis and Critical Control Points* (HACCP), e in linea coi principi contenuti nel *Codex Alimentarius*<sup>12</sup>.

La sorveglianza degli alimenti, di concerto con quella delle malattie umane e animali, deve inoltre permettere la raccolta di informazioni rapide e affidabili circa la prevalenza e l'emergenza di malattie trasmesse dagli alimenti e circa i rischi alimentari, che, assieme ad adeguati metodi di rintracciabilità e di richiamo, possano servire a prevenire i rischi potenziali ed evitare o contenere gli incidenti alla salute. Le procedure attuate dai paesi dovrebbero poi integrarsi con la Rete Internazionale delle Autorità per la Sicurezza sanitaria degli Alimenti (INFOSAN).

La consultazione e la comunicazione coi consumatori, l'industria agroalimentare e le altre parti sociali d'altra parte sono indicati quale

---

<sup>9</sup> Vedi, tra gli altri, Beck U., *Risk Society. Towards a new modernity*, Sage, London, 1992.

<sup>10</sup> La *Beijing declaration on food safety* è stata adottata quale atto finale del Forum internazionale sulla sicurezza alimentare organizzato dalla Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) tra il 27 e il 29 novembre 2007 nell'omonima località della Cina.

<sup>11</sup> *Dichiarazione mondiale sulla nutrizione*, adottata in occasione della Conferenza Internazionale FAO/OMS sulla nutrizione nel 1992 a Roma.

<sup>12</sup> Il *Codex Alimentarius* è una raccolta di norme internazionali adottate dalla Commissione del Codex Alimentarius. Tale Organismo è stato creato nel 1963 dalla Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO) e dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) con il fine di elaborare un corpo normativo relativo ad una disciplina uniforme, nei diversi Stati membri, sulla produzione e il commercio dei prodotti alimentari.

base di un processo di presa di decisione nella gestione dei rischi che tenga conto dei valori e delle attese della società.

## **1.2 - Sicurezza degli alimenti e analisi del rischio: principio di precauzione e allerta sanitaria**

Le finalità generali della legislazione alimentare consistono nel perseguimento di elevati livelli di tutela della vita e della salute umana, di tutela degli interessi del consumatore e di accrescimento della consapevolezza delle sue scelte, e nel conseguimento della libera e corretta circolazione dei prodotti alimentari e mangimi all'interno della Comunità. Con una considerazione, quantomeno "eventuale", per la tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente (art. 5 Reg. gen.).

Per il raggiungimento dell'obiettivo della salvaguardia del benessere dell'individuo e della sanità pubblica la legislazione alimentare si basa sul procedimento complesso della "analisi del rischio" (*risk analysis*) (art. 6 Reg. gen.). Questo è il fondamento anche di due importanti istituti previsti dal Regolamento generale: il principio di precauzione e l'allerta sanitaria. Pur essendo questi due disciplinati autonomamente tra loro e trovando in genere attuazione in circostanze e con modalità diverse e indipendenti, hanno in comune diversi punti di contatto sia nelle norme di riferimento sia nella loro concreta applicazione, come esposto nel proseguio. Per comprendere dunque correttamente lo strumento dell'allerta si ritiene necessario esaminare anche alcuni aspetti del principio di precauzione.

Nella maggior parte dei casi, le misure che consentono di perseguire le citate tutele possono essere determinate su una base scientifica sufficientemente certa.

Tuttavia, allorché esiste in casi specifici la possibilità che un alimento possa produrre effetti nocivi sulla salute, ma i dati disponibili non consentono una valutazione particolareggiata del rischio potenziale, può essere applicato il principio di precauzione, al fine di intervenire rapidamente con l'adozione delle misure necessarie per garantire detta salvaguardia (art. 7 Reg. gen.).

Il principio di precauzione nel contesto storico è stato politicamente accettato come strategia di gestione dei rischi in molti ambiti. A livello comunitario ha origine in materia di ambiente col Trattato CE (art. 174) e a livello internazionale con la Carta mondiale della natura adottata dall'assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1982. Lo si rinviene, anche sulla spinta degli orientamenti comuni della CE <sup>13</sup>, nell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) concluso nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

In materia alimentare, con particolare riguardo all'aspetto della sicurezza degli alimenti, il principio di precauzione risulta attualmente disciplinato dal Regolamento generale, sia in ambito comunitario sia nazionale.

In Italia, poiché il principio di precauzione è contemplato solo in relazione ai prodotti commerciali in generale nel c.d. "Codice del consumo" (D.lvo 206/2005), il regolamento comunitario, direttamente applicabile nel nostro ordinamento, rappresenta per il suo carattere speciale rispetto alla normativa generale nazionale il testo di riferimento per tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano nel settore alimentare.

Tornando al processo di analisi del rischio, questo si sviluppa attraverso i tre strumenti "interconnessi" della valutazione, della gestione e della comunicazione del rischio.

---

<sup>13</sup> Comunicazione della Commissione del 2 febbraio 2000, sul principio di precauzione (COM(2000) 1 def.), non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee.

La componente della valutazione del rischio (*risk assessment*) può essere definita quale attività che si basa sugli elementi scientifici e tecnici a disposizione e procede attraverso le fasi di individuazione, caratterizzazione del pericolo, valutazione dell'esposizione al pericolo e caratterizzazione del rischio; si deve esplicitare con modalità indipendenti, obiettive e trasparenti.

La norma comunitaria prevede che nella fase di gestione del rischio (*risk management*), attività di esame e di decisione degli interventi alternativi da intraprendere, e che dunque corrisponde alla preparazione e alla presa di decisione, si deve tener conto delle consultazioni con le parti interessate, della valutazione del rischio, dei pareri dell'Autorità Europea per la Sicurezza degli Alimenti (EFSA), degli altri fattori pertinenti (tra i quali, anche aspetti di natura sociale, economica, tradizionale, etica e ambientale) e, laddove le condizioni lo rendano applicabile, del principio di precauzione.

La comunicazione del rischio (*risk communication*), quale attività di scambio, ossia di acquisizione e distribuzione, di informazioni e di pareri relativi agli elementi e fattori di pericolo e di rischio, si svolge durante tutto il processo di analisi del rischio, da un lato, tra i soggetti responsabili o deputati alle due fasi precedenti, valutazione e gestione, e, dall'altro, tra questi e i consumatori, le imprese dei settori alimenti e mangimi, la comunità accademica e altri soggetti interessati, come le organizzazioni di categoria. In tale contesto, si può collocare l'art. 10 Regolamento generale col quale si sancisce che secondo il diritto dei cittadini all'informazione sulla natura dei rischi per la salute umana o animale, qualora si presentino ragionevoli motivi di sospetto nei confronti di un alimento o mangime, l'autorità pubblica è tenuta ad informare i cittadini su tale rischio e sulle misure adottate o da adottare.

Il "rischio", oggetto dell'analisi, è rappresentabile come la funzione della probabilità e della gravità di un effetto dannoso per la salute derivante da un alimento, in conseguenza della presenza di un "pericolo" o "elemento di pericolo". Questi consistono in un agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o in una condizione in cui si trova (stato di conservazione), in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute (art. 3 Reg. gen.). Per quanto riguarda la normativa nazionale tali circostanze di pericoli concreti possono rinvenirsi nell'elencazione di cui all'art. 5 L. 283/62 in materia di igiene degli alimenti e bevande.

A seguito delle fase di valutazione, i soggetti deputati alla gestione del rischio possono intraprendere le opportune misure a garanzia della tutela della salute, che assumeranno la forma di una decisione di agire o di non agire.

La risposta prescelta dipende da una decisione politica, che è funzione del livello di rischio considerato come "accettabile" dalla società che deve sostenere detto rischio.

Oltre all'adozione di atti giuridici suscettibili di controllo giuridico, le azioni a disposizione dei responsabili sono di varia natura e non tipicizzati: ad esempio, il finanziamento di un programma di ricerca o l'informazione del pubblico quanto agli effetti negativi di un prodotto o di un processo. In nessun caso la scelta di una misura dovrebbe basarsi su una decisione arbitraria.

Alcune condizioni necessarie sottendono le iniziative:

a) adeguatezza tra misure e rischi e proporzionalità tra le misure prese e il livello di protezione ricercato, che comprende pure la non discriminazione nell'applicazione delle misure e la coerenza delle misure con quelle già prese in situazioni analoghe o che fanno uso di approcci analoghi;

- b) prevedere solo restrizioni al commercio necessarie per la tutela perseguita, nel rispetto dei principi e delle regole del libero mercato;
- c) realizzabilità tecnica ed economica ed altri aspetti, se pertinenti, anche in termini di vantaggi e oneri risultanti dall'azione o dall'assenza di azione;
- d) riesame delle misure alla luce della natura del rischio e dell'evoluzione scientifica.

Quando agire senza attendere maggiori informazioni scientifiche sembra essere la risposta appropriata a un rischio, ci si richiama al principio di precauzione. Individuati i fattori noti di pericolo e di danno conseguente, il rischio si presenta come la variabile da valutare attentamente nella fattispecie concreta per la determinazione delle probabilità di accadimento degli effetti e deve portare l'analisi ad una conclusione di fondato sospetto o timore di un pericolo concreto. Errato sarebbe invece avvalersi del principio a motivo del permanere di un dubbio assoluto, qualora si fosse dovuto concludere per una dichiarazione di mera non conoscenza degli eventuali effetti.

Gli interventi intrapresi in base al principio di precauzione sono caratterizzati dall'elemento della provvisorietà, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una più esauriente verifica del rischio.

Risulta così più chiara la definizione del principio di precauzione e delle condizioni che ne possono supporre il suo ricorso sia in via autonoma sia nel contesto di altri strumenti predisposti per la salvaguardia della sicurezza sanitaria degli alimenti. Ossia l'identificazione, in presenza di casi specifici e concreti, degli effetti potenzialmente negativi e dannosi sulla salute, la valutazione dei dati scientifici disponibili e l'ampiezza e permanenza dell'incertezza scientifica delle probabilità di concretarsi.

I soggetti coinvolti sono plurimi e le loro interazioni complementari nelle varie fasi dell'analisi del rischio: Stati membri e loro apparati, Commissione europea, EFSA, cittadini, imprese del settore, altri organismi interessati.

Gli Stati membri, che partecipano alle diverse fasi dell'analisi del rischio, in particolare, assunte le notizie di rischio anche tramite i loro apparati sanitari, di controllo ufficiale e di sorveglianza, da una parte, prendono gli opportuni provvedimenti a garanzia della sicurezza degli alimenti e, dall'altra, comunicano alla Commissione i possibili rischi alimentari riscontrati. A loro volta sono da questa informati circa le situazioni di pericolo individuati negli altri paesi comunitari.

La Commissione delle comunità europea è spesso responsabile o compartecipe della gestione del rischio e partecipa alle altre fasi, anche con poteri d'impulso e iniziativa.

L'EFSA partecipa in particolare alla fase di valutazione del rischio, agendo di propria iniziativa o su richiesta della Commissione, agevolando tramite i propri suggerimenti tecnici e scientifici le prese di decisione da parte degli altri soggetti. Inoltre per l'espletamento delle proprie funzioni, è destinatario delle informazioni che transitano per il sistema di allarme rapido.

I cittadini, direttamente o tramite organi rappresentativi, e le "altre parti interessate" sono coinvolti nello scambio di informazioni della fase di comunicazione e possono essere consultati in quella di gestione. I cittadini, come accennato sopra, sono inoltre destinatari dell'informazione di cui all'art. 10 Regolamento generale.

Gli operatori delle imprese dei settori alimentare e dei mangimi, oltre ad essere presenti nelle fasi appena citate, sono destinatari delle informazioni e dei dispositivi presi in sede di gestione del rischio e su di

loro incombono, nelle situazioni di motivato e possibile rischio, obblighi, a secondo dei casi, di ritiro o di richiamo dei prodotti dal mercato, di informazione e di collaborazione con le autorità competenti (artt. 19 e 20 Reg. gen.).

## **2 - MODELLI DI GESTIONE DELLE ALLERTE ALIMENTARI**

### **2.1 - Il sistema negli Stati Uniti**

Negli Stati Uniti esistono 3 agenzie federali che si occupano delle allerte alimentari e che condividono l'obiettivo di proteggere i cittadini nei confronti dei rischi, considerati non prevedibili, associati agli alimenti: la Commissione dei Consumatori statunitensi per la Sicurezza degli Prodotti (CPSC)<sup>14</sup>, l'Amministrazione per i Farmaci e gli Alimenti (FDA)<sup>15</sup> e il Servizio di Ispezione e Sicurezza Alimentare (FSIA) del Dipartimento dell'Agricoltura<sup>16</sup>.

La loro strategia d'azione si basa su una intensa collaborazione con gli operatori economici, nella elaborazione di *standard* di sicurezza alimentare, che si convertono in precetti per il settore. In caso di allerta, l'iniziativa è intrapresa dagli operatori, quale reazione volontaria (*intervention*) e, in tutti i casi, essi sono tenuti a comunicare obbligatoriamente alle agenzie le misure attuate.

Tanto la FDA come il FSIS tengono definite e modulate tali azioni a seconda delle probabili implicazioni per la salute, stabilendo delle categorie che servono da guida per le misure da intraprendere. Attualmente, le competenze delle due agenzie sono distinte in relazione

---

<sup>14</sup> U.S. Consumer Product Safety Commission (CPSC). Reperibile all'indirizzo web: <http://www.cpsc.gov> .

<sup>15</sup> Food and Drugs Administration. Reperibile all'indirizzo web: <http://www.fda.gov/> .

<sup>16</sup> U.S. Department of Agriculture - Food Safety and Inspection Service USDA-FSIS. Reperibile all'indirizzo web: <http://www.fsis.usda.gov/> .

alla categoria di alimenti su cui esercitano la regolamentazione ed il controllo: la FSIS sulle carni bovine, il pollame e i prodotti a base di uova, la FDA su tutti gli altri alimenti. Le iniziative si distinguono nel ritiro dal mercato (*market withdrawal*), di cui non sussiste l'obbligo di comunicazione all'Amministrazione, nel recupero (*stock recovery*) delle derrate, che consiste nella eliminazione o nella correzione della non conformità da parte dell'impresa per un prodotto che non ha raggiunto la vendita diretta al consumatore, e nel richiamo (*recall*) del prodotto nei casi di pericolo sanitario grave o quando è già nella disponibilità del pubblico. In determinate circostanze le autorità possono richiedere o imporre alle imprese il richiamo.

Il FSIS ha dato alla fine del decennio precedente il maggior contributo allo sviluppo del sistema. Ha stabilito la classificazione dei richiami su tre livelli in base al tenore di rischio sanitario, il "grado di profondità" dell'intervento in funzione della distribuzione raggiunta dal prodotto in questione (consumatore, dettagliante, ristoratore e grossista) e un programma, eseguito dal suo personale, il cui obiettivo primario, è la verifica della efficacia delle azioni intraprese dall'OSA. Nel caso in cui questa valutazione riscontri delle anomalie, spetta al personale del FSIS di mettere in opera gli interventi sui prodotti. Quando la situazione è sotto controllo si verifica la chiusura del procedimento. Questo programma si avvale di un processo di miglioramento continuo e di una serie di linee guida contenute in alcune "direttive" (es. *directive* 8080.1 del 2008 per le misure relative alle carni e il pollame) destinate ai propri ispettori e alle imprese, in cui si riassumono le azioni che la FSIS auspica che le aziende adottino per eseguire le misure e i conseguenti metodi di controllo. Analogamente dispone la FDA per gli alimenti di sua competenza tramite disposizioni generali (es. *Guidance for Industry*:

*Product Recalls, Including Removals and Corrections*) o linee di condotta in materia di sicurezza per singole categorie di prodotti.

La CPSC, che ha una competenza generale sui prodotti al consumo, per quanto riguarda il settore alimentare esercita le proprie funzioni in particolare sui materiali e oggetti a contatto con gli alimenti. Tale ente non ha poteri coercitivi, per cui se le imprese non attuano quanto pattuito, è costretta a ricorrere all'intervento dell'autorità giudiziaria.

Le tre agenzie gestiscono un procedimento articolato di comunicazione delle allerte ai consumatori, attraverso i mezzi di comunicazione, ai governi locali e statali e alle organizzazioni di categoria private. La CPSC, sul suo sito *on line* include un "Catalogo delle buone prassi", in cui sono riportate singole esperienze di aziende dei differenti settori che hanno trovato iniziative adeguate di informazione delle problematiche connesse alla sicurezza dei propri prodotti.

La FDA pubblica una informazione delle attività settimanali che contiene informazioni sulle misure svolte nell'ambito delle azioni intraprese. Il FSIS realizza un comunicato stampa per ciascuna azione e predispone una relazione tecnica di intervento e di informazione relativa al prodotto non conforme che fornisce al pubblico e agli organismi sanitari.

## **2.2 - Il sistema in Europa**

### **2.2.1 - *Excursus* storico: 30 anni dal Rapex-SCAR al RASFF**

Il sistema di allerta sanitaria per gli alimenti in ambito comunitario ha compiuto 30 anni di vita nel 2009.

Sulla base di una risoluzione del Consiglio del 1975 che approvava un Programma preliminare per la protezione e l'informazione del consumatore<sup>17</sup>, fin dal 1979 l'allora Comunità Europea si dotò di un

<sup>17</sup> Risoluzione del Consiglio del 14/04/1975, in GUCE n. C 92 del 25/04/1975 p.1

sistema di allerta, anche se disciplinato normativamente solo nel 1984<sup>18</sup>, che fu concepito come un meccanismo a breve termine di rapido scambio di informazioni tra i paesi membri tramite la Commissione Europea (CE) per affrontare circostanze di pericolo gravi ed imminenti per la salute e la sicurezza dei consumatori in relazione alla generalità dei prodotti di consumo, ivi compresi gli alimentari. Le trasmissioni dei dati avvenivano via telex e, in seguito, per fax. Tale sistema, dapprima prorogato con una ulteriore decisione del Consiglio<sup>19</sup>, assunse poi nel 1992 con un provvedimento di armonizzazione comunitaria della sicurezza dei prodotti commerciali<sup>20</sup> la forma mantenuta fino all'introduzione dell'attuale procedura nel 2002. Consisteva in un sistema di allarme rapido per tutti i beni commerciali destinati al consumatore finale, denominato RAPEX, attuato tramite due separate reti d'informazione su supporto elettronico sia ai prodotti alimentari sia ai prodotti non alimentari.

Per quanto riguarda quelli alimentari, nella sua variante SCAR ("Sistema Comunitario di Allarme Rapido per gli alimenti"), permetteva il veloce scambio di informazioni tra paesi membri e Commissione Europea secondo una catena di notificazioni: paese notificante che aveva individuato il rischio, Commissione, altri paesi. Ogni singolo paese, tramite un'autorità designata, aveva obbligo di dare subitanea comunicazione alla Commissione qualora aveva già adottato o aveva deciso di adottare misure volte ad impedire, limitare o sottoporre a particolari condizioni l'eventuale messa in commercio o uso sul proprio territorio di un alimento o di una partita di prodotti in presenza di una situazione di rischio grave ed immediato per la salute pubblica. L'obbligo

---

<sup>18</sup> Decisione del Consiglio n. 84/133/CEE del 02/03/1984, in GUCE n. L 70 del 13/03/1984 p.16

<sup>19</sup> Decisione del Consiglio n. 89/45/CEE del 21/12/1988, in GUCE n. L 17 del 21/01/1989 p.51

<sup>20</sup> Direttiva 92/59/CEE del Consiglio del 29/06/1992 relativa alla sicurezza generale dei prodotti, in GUCE n. L 228 del 11/08/1992 p.24

di notifica non incombeva però nel caso la portata del rischio fosse limitata al solo territorio interno dello Stato interessato senza presunti effetti negli altri paesi. Facoltativa era la comunicazione all'organo comunitario di qualsiasi altra informazione in possesso dell'autorità nazionale circa l'esistenza di un rischio, prima di aver deciso l'adozione dei sopra citati provvedimenti.

La Commissione, verificatane la conformità alle disposizioni comunitarie, girava la segnalazione agli altri paesi membri, i quali erano a loro volta tenuti a comunicarle le iniziative intraprese in merito.

Trattandosi di una direttiva comunitaria ogni Stato membro era tenuto a recepirne i contenuti sul proprio territorio attraverso un provvedimento legislativo interno: in Italia se ne era data attuazione con il decreto legislativo 17/03/1995 n. 115.

### **2.2.2 - La disciplina vigente**

Il nuovo sistema di allerta sanitaria in ambito alimentare (denominato RASFF, acronimo dall'inglese *Rapid Alert System for Food and Feed*) è ora disciplinato dagli articoli 50 – 52 del Regolamento (CE) 178/2002 e si presenta come una procedura codificata unica ed omogenea nell'ambito comunitario, organizzata sotto forma di rete informatica. Risulta così idonea ad assicurare il veloce scambio tra i partecipanti delle informazioni concernenti la presenza di un grave rischio diretto o indiretto per la salute dell'uomo originato sia dagli alimenti destinati al consumo umano sia da quelli per gli animali, nonché di qualsiasi altra informazione inerente ad interventi necessari ed indifferibili che siano stati intrapresi dalle autorità nazionali per evitare o contenere eventuali pericoli concreti per la incolumità pubblica legati ad alimenti o mangimi. Restano escluse dal suo campo di applicazione le comunicazioni per i

casi di emergenza radioattiva previsti dalla decisione 87/600/Euratom, in virtù del considerando n. 59 del citato regolamento.

Rientrano nel campo di applicazione anche gli oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti (*food contact materials*), disciplinati dal regolamento (CE) 1935/2004.

Oggetto dell'informazione che viene condivisa nel RASFF sono quindi l'identificazione del rischio e l'indicazione delle iniziative per fronteggiarlo.

Tale meccanismo, definibile di cooperazione amministrativa, in campo alimentare permette di superare le difficoltà di coordinamento dei precedenti sistemi concorrenti a livello comunitario e la razionalizzazione dei vari sistemi di allerta nazionali, che devono necessariamente correlarsi con il RASFF.

Alcuni aspetti caratterizzanti lo differenziano dal precedente sistema. Innanzitutto, l'ampliamento della portata delle informazioni obbligatorie: l'oggetto del controllo viene esteso al settore dei mangimi; la categoria di rischio per la salute è più ampia riguardando i rischi diretti ed indiretti, e non necessariamente immediati e al di là che i loro effetti siano localizzati o meno solo all'interno di un area nazionale; lo Stato è tenuto alla segnalazione anche quando non abbia ancora messo in opera alcuna azione contro l'emergenza; un'espressa attenzione per le derrate importate od esportate con paesi terzi in presenza di rischi.

Secondariamente, un maggior automatismo della circolazione delle segnalazioni tra i membri del *network*, non essendo più previsto in capo alla Commissione il preventivo esame della fondatezza del rischio.

Un ultimo elemento distintivo riguarda i soggetti tenuti a partecipare alla rete: è previsto l'intervento in qualità di membro anche dell'Autorità

Europea per la Sicurezza Alimentare (*European Food Safety Authority - EFSA*).

### **2.2.3 - I soggetti attivi della rete**

Al RASFF prendono parte, in qualità di membri della rete, gli Stati della UE, la Commissione Europea (DG SANCO) e l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare.

La partecipazione, ai sensi dell'art. 50, paragrafo 6), può essere aperta ai paesi candidati ad entrare nella UE, a paesi terzi e ad organizzazioni internazionali sulla base di appositi accordi da stipulare con la UE nel rispetto del principio di reciprocità. Attualmente vi hanno aderito tre dei quattro<sup>21</sup> Stati della *European Free Trade Association* (EFTA) che fanno parte della *European Economic Area* (EEA): Norvegia, Islanda e Liechtenstein.

Ogni soggetto designa un Punto di Contatto Nazionale (per l'Italia, il Ministero della Salute) che funge formalmente da membro della rete e assicura una piena disponibilità a ricevere, inviare e valutare in ogni momento (7 giorni su 7 e 24 ore al giorno) le informazioni, nonché ad elaborare ogni misura necessaria nel più breve tempo possibile.

Qualora in relazione ad alimenti o mangimi un membro, assunte le notizie anche tramite i propri apparati sanitari, di controllo e di sorveglianza, ritiene che un'informazione di cui è in possesso è rilevante per il sistema di allerta in termini di grave rischio, diretto o indiretto, per la salute si attiva per la trasmissione immediata alla Commissione Europea (Punto di Contatto Comunitario) in forma di notificazione.

Inoltre, per la divulgazione in rete, gli Stati membri trasmettono alla Commissione le seguenti segnalazioni, che si differenziano da quelle

---

<sup>21</sup> Non vi ha aderito lo Stato Federale Svizzero

precedenti poiché contengono già una reazione ad una circostanza di pericolo sanitario per l'uomo:

- a) qualsiasi provvedimento, assunto in ragione della necessità di intervenire urgentemente, mirante a vietare l'immissione sul mercato o a imporre il ritiro di tali prodotti;
- b) qualsiasi intervento indifferibile compiuto con operatori del settore, in via consensuale o coercitiva, che abbia come obiettivo impedire o regolamentare a particolari condizioni il commercio o l'uso di tali derrate a causa di un grave rischio;
- c) qualsiasi caso in cui un posto di frontiera dell'Unione europea abbia respinto una partita di tali merci a motivo di un rischio diretto o indiretto.

La notifica è corredata della spiegazione dettagliata dei motivi dell'intervento ed è seguita da informazioni di *suivi* (modifica o revoca delle misure, ecc.).

Da notare che per il mancato adempimento a tali precetti non è prevista alcuna sanzione a livello comunitario.

In ottemperanza al principio di separazione tra valutazione e gestione del rischio, alla Commissione delle comunità europea è attribuita la responsabilità della gestione dell'intera rete, attività rientrante nella gestione del rischio quale sua prima misura, consistente proprio nella stessa circolazione dell'informazione nel sistema. Partecipa poi in certa misura alle altre fasi, anche con poteri d'impulso e iniziativa. Trasferisce infatti immediatamente le informazioni ricevute a tutti gli altri membri, potendo in tale momento integrare la comunicazione con ulteriori notizie scientifiche o tecniche.

In realtà la funzione della Commissione è piuttosto svuotata di quel elemento tipico della gestione del rischio consistente nella

responsabilità politica, attribuita prevalentemente in questo modello agli Stati membri. Stante l'automatismo della circolazione delle notificazioni sopra accennato, i suoi compiti, oltre quello di punto di contatto per la raccolta delle segnalazioni in ingresso, risiedono piuttosto nel garantire la loro immediata ritrasmissione agli altri nodi, cui essa è obbligata se la notificazione è eseguita dal punto di contatto nazionale in conformità all'art. 50 Reg. (CE) 178/2002. Quale gestore della rete gode piuttosto di un certo grado di discrezionalità tecnica nell'attuare le opportune misure per il buon funzionamento dei flussi informativi, quali le condizioni e procedure specifiche di trasmissione dei dati.

Gli Stati membri, poi, danno immediata comunicazione alla Commissione degli interventi o misure predisposte in seguito alla ricezione delle notificazioni e delle altre informazioni. La Commissione, a sua volta, divulga tali informazioni ai membri della rete.

L'EFSA, anche attraverso il suo comitato scientifico e i gruppi permanenti di esperti scientifici (*panels*), espleta una duplice funzione. Quale membro della rete è tenuto a comunicare alla Commissione le informazioni in suo possesso ritenute rilevanti per il RASFF. Inoltre, in virtù dell'art. 35 del Regolamento generale, ha compiti di sorveglianza dei rischi sanitari e nutrizionali degli alimenti, per i quali è giusto appunto destinataria dei messaggi del RASFF "dei quali analizza i contenuti per fornire alla Commissione e agli Stati membri tutte le informazioni necessarie all'analisi del rischio". In tale ottica, può integrare la notificazione proveniente da un membro con qualsiasi notizia tecnica o scientifica idonea ad agevolare le azioni di gestione dei rischi da parte degli Stati.

E' da segnalare peraltro che tale impostazione dei ruoli ha modificato radicalmente la prima proposta di regolamento<sup>22</sup> che, in linea col libro bianco, assegnava all'EFSA la gestione del sistema. La soluzione era stata fortemente criticata da parti istituzionali e non, poiché in tale formulazione l'Autorità poteva immettere nella rete le notizie dopo una sua effettiva valutazione del rischio ed aveva il compito di invitare i singoli paesi ad assumere determinati provvedimenti, funzione questa tipicamente politica non attribuibile a questo organismo<sup>23</sup>. Questi compiti peraltro non sono stati assunti nel testo normativo vigente.

#### **2.2.4 - I destinatari delle informazioni**

La procedura sopra descritta è caratterizzata dal fatto che le informazioni passano attraverso tutti i nodi della rete con un movimento di scambio reciproco tra di essi.

E' ovvio che in tale modello i primi destinatari delle notizie che circolano nel sistema sono i membri stessi, quali soggetti deputati allo svolgimento delle diverse fasi dell'analisi del rischio. Esso è contraddistinta dal fatto che dall'immissione nel circuito di un'informazione originale si origina una catena interdependente di informazioni che passano da un soggetto all'altro per poi tornare allo stesso in un modello di flusso assolutamente circolare che li individua a seconda delle diverse fasi come mittenti o riceventi e viceversa. L'autorità nazionale che ha effettuato la comunicazione riceve in ritorno le informazioni delle iniziative adottate dagli altri Stati i quali hanno agito in base al suo messaggio iniziale. Inoltre è possibile che a seconda dell'evoluzione della circostanza che ha originato il primo messaggio come quelli di ritorno, a queste seguano

---

<sup>22</sup> Proposta presentata dalla Commissione il 29 novembre 2000 (in GUCE C 96 del 27 marzo 2001, p. 247)

<sup>23</sup> Parere del Parlamento Europeo in prima lettura del 12 giugno 2001, A5-0198/2001 def. Del. 12 giugno 2001, p. 81

ulteriori informazioni destinate ad approfondire la questione o ad agevolare le soluzioni da adottare da parte di ciascun soggetto nel proprio territorio. La stessa cosa vale per la Commissione nella sua duplice figura di punto di contatto centrale e di gestore della rete: tutte le notizie arrivano, transitano ed escono suo tramite, per riprendere la via inversa nella fase successiva.

L'EFSA, come sopra detto, è un destinatario espressamente qualificato dal dispositivo comunitario.

Ulteriore caratteristica del modello è quella di essere aperta verso altri soggetti diversi dai membri: i paesi terzi, gli operatori economici ed i consumatori.

I paesi terzi, non membri della UE, non fanno parte formalmente di questa rete; tuttavia, la Commissione si incarica di informarli quando un alimento non conforme è stato esportato da un paese UE nei loro territori extra-comunitari, al fine che colà sia possibile adottare le precauzioni necessarie a tutela dei propri cittadini, o quando è di origine di uno di questi paesi, in maniera che le competenti autorità possano adottare i mezzi necessari per evitare che il problema si ripeta.

Per altro il fatto che un paese terzo sia menzionato come origine del prodotto non importa automaticamente che il rischio segnalato sia stato causato dal paese interessato, in quanto potrebbe trattarsi solo di una "mediazione" commerciale con un ulteriore paese produttore.

La fiducia del consumatore, delle parti interessate e degli OSA è un elemento cardine di tutto il nuovo impianto legislativo del settore agro-alimentare. Solo attraverso di essa è possibile ottimizzare i risultati attesi con il raggiungimento degli obiettivi di un libero mercato interno e di un elevato grado di salvaguardia della salute e degli altri interessi. Il tentativo, non celato, del suo recupero passa necessariamente

attraverso l'elaborazione di processi di decisione, valutazione scientifica e comunicazione improntati alla massima apertura, trasparenza e indipendenza.

In ragione di ciò il cittadino comunitario vanta un vero e proprio diritto all'informazione, che si manifesta nella sua piena libertà di accesso alle conoscenze in possesso dei membri della rete e nell'obbligo di questi di fornirle.

In virtù dell'espresso richiamo fatto dall'art. 52 al "principio dell'informazione" contenuto nell'art. 10 del regolamento generale medesimo, a seconda delle natura, gravità e portata del rischio i cittadini devono normalmente avere a disposizione le informazioni più opportune ed esaurienti circa la sua tipologia, l'individuazione del prodotto coinvolto e delle misure adottate o da adottare.

Tale diritto incontra unicamente due ordini di restrizioni. Il primo è un limite di fatto insito nel sistema stesso, ovvero che le notizie devono essere precipuamente strumentali alla tutela della incolumità pubblica. Il secondo, previsto invece dalla citata norma, consiste nella riservatezza concessa a notizie tecniche, scientifiche o relative alle imprese coinvolte che siano coperte dal segreto professionale, a condizione che sussistano circostanze determinate e motivate che la giustificano e che comunque la loro mancata divulgazione non pregiudichi la protezione della salute. Peraltro la segretezza professionale non esime gli OSA dal fornire alle autorità preposte ogni notizia utile al corretto funzionamento della rete per un'efficace sorveglianza del mercato. Il personale addetto dei nodi è tenuto a garantire il rispetto di tali criteri di riservatezza.

Di tal guisa, un rifiuto di concedere l'accesso ai dati, da parte dell'operatore alle autorità o da queste al cittadino, dovrà essere motivato e circostanziato.

Le informazioni, accessibili a tutti, vengono pubblicate in una banca dati *on line* tramite il sito *web* ufficiale dell'Unione europea dedicato al RASFF<sup>24</sup> in una versione unica in lingua inglese, che fino alla prima decade del luglio 2009 si configurava in un report settimanale scaricabile dalla rete, mentre ora si presenta come un portale di una banca dati che permette di personalizzare, entro certi parametri, la ricerca delle informazioni risalenti fino al 1980. Con tale strumento il consumatore può conoscere in tempo reale i nuovi casi di emergenza e verificare l'evoluzione nel tempo di determinate contaminazioni, compreso la possibile presenza o meno in commercio del prodotto denunciato.

La Commissione inoltre pubblica annualmente una relazione riassuntiva dell'attività del RASFF svolta nell'anno precedente con alcune elaborazioni statistiche, anch'essa reperibile nello stesso sito internet.

### **2.2.5 - Tipologia di informazioni e di misure**

Nel RASFF le informazioni, trasmesse in forma di notificazioni, sono classificate nel periodo qui in esame secondo tre livelli, differenziati per la "sensibilità" di rischio insita nella circostanza in cui viene individuato il prodotto pericoloso.

Fino al termine del 2007 esse si tripartiscono in: 1) allerte (*alert notifications*), se vi è necessità immediata di adozione di misure, 2) informazioni (*information notifications*), se non vi è necessità di misure immediate, ma serve per prevenire situazioni future (in buona parte si tratta di casi di respingimento alla frontiera, *border rejections*) e 3) notizie (*news notifications*) di particolare interesse connesse alla sicurezza di alimenti o mangimi non ricomprese nelle due precedenti.

---

<sup>24</sup> Reperibile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index_en.htm)

Dal 2008 vige una nuova catalogazione degli avvisi che innanzitutto differenzia tra:

- a) notificazioni del mercato (*market notifications*), che riguardano prodotti a rischio rinvenuti all'interno del territorio comunitario sul mercato di uno dei paesi membri, il quale procede alla notifica. Dopo una valutazione dei Servizi della Commissione circa la gravità del rischio sanitario, la comunicazione viene classificata come "allerta" o "informazione", prima di essere girata agli altri membri;
- b) respingimenti al confine (*border rejections notifications*), relativi a prodotti respinti in un punto di frontiera della Comunità o dell'EEA, per cui mai entrati sul territorio interno e che sono stati rispediti al paese terzo di provenienza, distrutti o hanno preso altre destinazioni.

Nel sistema in corso sono dunque reperibili complessivamente quattro tipi di messaggi, i cui primi due rientrano in quelle definite "di mercato":

- 1) le "notificazioni di allerta" (*alert notifications*), scattano su impulso di un membro che rinvenga sul mercato interno un prodotto altamente pericoloso o che debba prendere una misura urgente, come il ritiro o il richiamo. Viene così assicurato che tali prodotti siano già ritirati dal mercato o sono in procinto di esserlo. Gli altri paesi, poi avvisati, possono così verificarne la presenza nel loro ambito e adottare le pertinenti iniziative;
- 2) le "notificazioni di informazioni" (*information notifications*), riguardano i casi in cui, pur individuato un rischio nel paese notificante, negli altri Stati non vi è bisogno di alcun intervento immediato sia poiché tale prodotto non ha raggiunto il loro mercato o non vi è più presente sia poiché non lo richiede la natura del pericolo;

- 3) le “notificazioni di respingimenti alle frontiere” (*border rejections notifications*) scattano quando ad una partita, un container o un carico di alimenti o mangimi è rifiutato l'ingresso per l'accertamento di un rischio. L'avviso è girato a tutti i posti di frontiera dell'EEA al fine di intensificare i controlli e di impedire che i prodotti rientrino abusivamente attraverso altri punti.
- 4) le “notificazioni di notizie” (*news notifications*), ovvero avvisi connessi alla sicurezza sanitaria degli alimenti per il consumo dell'uomo o degli animali, non segnalate quali allerte o informazioni ma ritenute d'interesse dalle autorità di controllo nazionali. Possono avere origine, qualora controllatane la fondatezza, anche per vie informali, quali elementi desunti dai media o comunicati da colleghi di organi di controllo di altri paesi, anche terzi, o organizzazioni internazionali.

Le denunce di mercato e di respingimento si distinguono, inoltre, tra *original* e *follow-up notifications* se riguardano rispettivamente un nuovo caso oppure una misura intrapresa a seguito del ricevimento di una informazione originale. In precedenza la distinzione riguardava le allerte e le informazioni ed era definita tra *original notifications* e *additional informations*.

Una informazione originale può essere “respinta” (*rejected*) dalla Commissione, prima di essere caricata in rete, in caso di non conformità dei criteri per la notificazione (intempestiva o non pertinente al RASFF) o di insufficienza delle informazioni trasmesse (imprecise, inadeguate per la valutazione, livelli di contaminazione non superiori ai limiti legali o non comportanti un rischio, risultati analitici invalidi). Il notificante ha la

possibilità di fornire dati supplementari per far riconsiderare l'intenzione di rigetto.

Inoltre, un avviso già in rete può essere "ritirato" (*withdrawn*) su istanza del notificante se l'informazione di base si rileva infondata o la trasmissione è avvenuta per errore. Queste notifiche non vengono computate nei dati statistici del RASFF.

Infine, l'autorità comunitaria può a seguito di ulteriore esame in base ad indicazioni aggiuntive riqualificare una informazione già in rete: nel 2006 e nel 2007 rispettivamente 18 e 13 *informations* sono state poi riclassificate come *alerts*.

In relazione alle fonti da cui vengono all'origine individuati il rischio ovvero la contaminazione su cui poi si fonda la comunicazione dell'autorità nazionale (*notification basis*), queste vengono così indicate: a) il controllo ufficiale sul mercato interno, b) le risultanze di un autocontrollo comunicate da un OSA, c) il reclamo di un consumatore, d) avvelenamento/intossicazione alimentare, e) il controllo analitico ad un posto di frontiera su un campione, di cui però il lotto di merce è arrivato sul mercato, f) il controllo ad un posto di frontiera di una partita rigettata. Le denunce sollevate in base alle lettere a), b), c), d), e) fanno parte delle "notificazioni del mercato".

Infine, in ogni notificazione pubblicata viene indicato lo *status* del prodotto a rischio, in relazione alla sua effettiva distribuzione commerciale e alle misure intraprese o da intraprendere. Rispetto al primo la derrata può risultare, ad esempio: in distribuzione sul mercato (inteso comunitario) o ristretta al mercato del notificante, informazione sulla distribuzione non disponibile, non distribuito, lotto esaurito, prodotto già disponibile al consumo, prodotto oltre data scadenza. Per quanto alle azioni: ritirato dalla vendita, richiamato, trattenuto, sotto sequestro,

distrutto, allarme pubblico – diffusione a mezzo stampa, rinviato al mittente, controllo rinforzato, nessuna misura adottata (in sede di *alert*, significa che la merce non è più sul territorio del notificante ma può essere sui mercati degli altri membri).

### **2.2.6 - Il “rischio” nel RASFF**

Per definizione della norma, oggetto primario dell'informazione che viene scambiata nel RASFF è qualsiasi "grave rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi".

L'autorità europea, sebbene in un documento indichi alcuni criteri per agevolare l'identificazione di una serie di circostanze comportanti gravi rischi rispetto a determinate sostanze nocive o a determinati alimenti, non fornisce al contrario un'interpretazione organica del concetto di rischio contenuto nel dettato normativo.

Pertanto, la sua nozione dovrà essere desunta tramite i principi giuridici generali e l'elaborazione dottrinale in materia di pericolo e di danno. Richiamato il significato funzionale di rischio, precedentemente esposto trattando di *risk analysis*, questo può essere definito in sintesi come la probabilità (*risk*) del verificarsi di un pericolo (*hazard*).

E' chiaro che in esso sono compresi i casi in cui l'effetto nocivo si è già manifestato (rischio verificato) in un paese, potendo tale circostanza assumere la valenza di possibile ulteriore diffusione nella stessa area o di pericolo potenziale in altri paesi.

E' ricompresa anche la situazione in cui vi è la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico (cd. rischio emergente), come previsto nell'ambito del principio di precauzione. A conferma, si può richiamare il riferimento normativo, già citato, che impone comunque nella gestione del rischio di

tener conto anche di tale principio. In tal senso è da leggere anche un'interessante pronuncia giurisprudenziale europea<sup>25</sup>, nella quale si ribadisce che, data la prevalente importanza della sanità pubblica rispetto alle considerazioni economiche, in occasione dell'utilizzo del principio di precauzione nell'ambito del RASFF "un'impresa, vittima di tale dispositivo d'allarme volto a protezione della salute, deve accettarne le conseguenze economiche negative".

In Italia l'Intesa Stato-Regioni del 2008 per l'applicazione del RASFF richiama espressamente il principio di precauzione e il danno emergente. La considerazione di un rischio di questa natura permette alle autorità nazionali di prendere le opportune misure preventive di carattere provvisorio, che permettono di assicurare un alto grado di tutela della salute collettiva.

Non dovrebbero invece essere comunicate nella rete altre situazioni rientranti nel c.d. pericolo astratto, ovvero meramente ipotetico e fondato su supposizioni non accertate scientificamente, come anche il rischio puramente teorico, la cui esistenza non è confutabile per definizione stessa. I rischi che i membri devono prevenire con le opportune azioni devono essere sufficientemente documentati su basi scientifiche, pur in presenza di un'incertezza, ad esempio, per l'esistenza di altre informazioni contrastanti.

D'altro canto, il rischio che rende obbligatoria la notificazione non è qualsiasi rischio, bensì un rischio "grave" e dunque qualificato. Per definire tale elemento caratterizzante ci si può avvalere, quali meri riferimenti scientifici, della letteratura igienistica o delle indicazioni e programmi delle autorità sanitarie che classificano microrganismi e parassiti a seconda del pericolo di malattia o diffusione. La definizione

---

<sup>25</sup> Sentenza del Trib. I Grado Comunità Europee Sez. II, 10 marzo 2004, n. 177 nella causa T-177/02, Malagutti-Vezinhet SA contro Commissione delle Comunità Europee, massima n. 3

desumibile non è statica, poiché può variare con lo sviluppo delle conoscenze o le scoperte scientifiche. Inoltre si deve tener conto della situazione concreta del caso sottoposto alle autorità in prospettiva della segnalazione in rete. La gravità del rischio deve essere dunque stabilita con un attento esame caso per caso tramite gli opportuni sostegni e strumenti tecnico-scientifici.

Inoltre il rischio, oltre che grave, è caratterizzato da altri elementi. Deve essere “diretto” o “indiretto” per la salute umana e “dovuto ad alimenti e mangimi”. La necessaria derivazione della situazione di pericolo potenziale da un alimento o un mangime è facilmente circoscrivibile in virtù delle definizioni che lo stesso Regolamento generale UE fornisce per l'alimento e il mangime rispettivamente agli artt. 2 e 3, n.4 . Inoltre le due nozioni sovengono per inquadrare i significati, di per sé più difficoltosi da identificare, di danno diretto e di danno indiretto in ambito sanitario alimentare. Se, infatti, si può ritenere scontato che un rischio connesso agli alimenti destinati al consumo dell'uomo è potenzialmente idoneo a causare un pregiudizio diretto alla salute dell'uomo, ciò permette di definire il rischio indiretto per la salute dell'uomo come la situazione di possibile pericolo derivante dall'assunzione di mangimi nocivi da parte degli animali destinati ad entrare nella catena alimentare dell'uomo, una volta macellati o da “vivi” quando per loro natura merceologica vengono così preparati per il consumo dell'uomo (es. aragosta). Tale caratterizzazione, senz'altro corretta per dette categorie di animali per l'evidente nesso tra uomo e animale, può d'altra parte essere utilizzata anche per la specifica categoria di mangimi destinati agli animali domestici o da lavoro, comunque non destinati alla produzione di alimenti per l'uomo (i *pet food*), in ragione di eventuali zoonosi trasmissibili per altre vie che non siano il consumo delle carni

animali. Anche questi possono allora essere considerati eventuale origine di rischio indiretto per l'uomo e formare oggetto di notifica obbligatoria qualora una loro non conformità possa avere un riflesso di nocività per l'animale domestico che andrà a contatto con l'uomo. Pur essendo quest'ultima un'ipotesi forse più rara da verificarsi, parecchi sono i casi di segnalazione di *pet food* nel RASFF.

Il concetto di danno indiretto permette così di anticipare la misura di prevenzione a tutela della salute dell'uomo ad un momento antecedente alla trasformazione dell'animale in alimento. Tale momento anticipatorio non è previsto invece nei confronti dei fitosanitari usati nei vegetali prima della loro raccolta, essendo anche questi come gli animali vivi esclusi dalla categoria di "alimento". Una situazione di rischio per presenza di un pesticida nocivo potrà essere denunciato solo quale rischio diretto in relazione ad un vegetale contaminato già preparato per la messa in commercio.

Di danno indiretto si può parlare per un altro ordine di circostanze, che possono presentare dei rischi per la salute dell'uomo, desumibile dall'art. 14, paragrafo 4, lett. a) e b) del Regolamento generale UE, ove sono fissati due specifici criteri per la valutazione della dannosità di un alimento. Per stabilire se un alimento è dannoso per la salute si devono pure considerare, da un lato, i possibili effetti nei confronti non solo della persona che consuma il prodotto, ma altresì dei suoi discendenti, e, dall'altro, i possibili effetti tossici cumulativi di un prodotto. Rientrano qui i casi in cui si ritiene che il rischio possa manifestarsi non in relazione alla salute dell'assuntore dell'alimento coinvolto, ma in un altro soggetto a lui legato nel presente (un nascituro) o addirittura ancora non concepito, cioè in una prospettiva generazionale, come nell'ambito di un pericolo di carattere genetico; oppure qualora il danno alla salute possa verificarsi in

seguito al consumo reiterato di un alimento contaminato con una certa sostanza o all'effetto sinergico di contaminanti uguali o diversi dovuto all'uso di più alimenti. Tali concetti di portata generale in materia di sicurezza sanitaria degli alimenti, sono d'altra parte ripresi espressamente in diverse leggi specifiche che disciplinano i limiti massimi di presenza di residui negli alimenti (LMR) per determinate categorie di sostanze, come il regolamento (CE) 396/2005 per i prodotti parassitari.

Inoltre, per il nuovo RASFF non è più richiesto che il rischio debba essere immediato, a differenza del precedente sistema di cui alla direttiva 92/59/CEE. In base ai criteri che definiscono un prodotto come dannoso contenuti nell'art. 14, paragrafo 4, lett. a), devono essere oggetto di denuncia tutti i rischi siano essi "immediati", "a breve termine" o "a lungo termine".

Infine, a differenza del previgente sistema, sono da notificarsi i rischi indipendentemente che i loro effetti siano limitati o meno al territorio interno del paese che ha individuato il problema.

## **2.3 - IL SISTEMA IN ITALIA**

### **2.3.1 - Regolamentazione e campo d'applicazione**

In concomitanza con il funzionamento del RAPEX europeo, nel 1993 in Italia viene disciplinato<sup>26</sup> il "Sistema di allerta" in base a cui in presenza di un accertamento di una frode tossica o di prodotti alimentari nocivi o pericolosi per la salute pubblica, il responsabile del laboratorio o l'organo di controllo trasmetteva all'autorità sanitaria regionale, al sindaco

---

<sup>26</sup> Decreto legislativo 3 marzo 1993 n. 123 (in G.U.R.I. n. 97 del 27/04/1993), attuazione della Direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari. Art. 11 - Sistema di allerta.

Prefetto competenti e ai Ministeri della sanità e dell'agricoltura e foreste una comunicazione circa l'identificazione del prodotto, le misure adottate, il tipo di rischio per la salute pubblica, i canali di commercializzazione, con riferimento anche a Paesi comunitari e a Paesi terzi. Il Ministero della sanità informava la Commissione europea tramite il sistema di allerta comunitario e i Paesi terzi coinvolti.

Con successivo provvedimento del 1995<sup>27</sup> il sistema nazionale di scambio di informazioni si adegua al RAPEX comunitario. Pur interfacciandosi con questo tramite il Ministero quale punto di contatto nazionale, ogni regione e ogni ufficio periferico di frontiera (UVAC, PIF, USMA) predisponeva un proprio meccanismo di comunicazione su indicazioni generali dell'autorità centrale (da ultime Circolare prot. 606/20.1/3/1110 del 15 maggio 2003). Un sistema parallelo, ma distinto, veniva utilizzato per i mangimi.

Piuttosto recentemente, per permettere una gestione omogenea a livello nazionale la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ha approvato, con l'Intesa del 13 novembre 2008<sup>28</sup>, le linee guida per la gestione operativa del sistema di allerta per gli alimenti destinati al consumo umano, che sostituiscono le linee precedenti sancite con Intesa 15/12/2005 e comprendono contestualmente, nonostante la denominazione dell'atto, quelle previste per il settore mangimistico con l'Intesa del 18/04/2007.

Il campo di applicazione ricalca le disposizioni comunitarie. Vi è una specifica presunzione di pericolosità per tutto il lotto o partita cui

---

<sup>27</sup> Decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 115 (in G.U.R.I. n. 92 del 20/04/95) - Attuazione della direttiva 92/59/CEE relativa alla sicurezza generale dei prodotti. Vedi art. 8 - Notificazione e scambio di informazioni.

<sup>28</sup> Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sulla proposta del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali di modifica dell'Intesa 15 dicembre 2005 (Rep. atti n. 2395) recante «Linee guida per la gestione operativa del sistema di allerta per alimenti destinati al consumo umano». (Rep. atti n. 204/CSR). (in G.U. Serie Generale n. 287 del 9 dicembre 2008)

appartiene un'unità di prodotto riscontrato a rischio, salvo una contraria approfondita valutazione.

Sono oggetto di notifica anche gli alimenti rilevati pericolosi a seguito di autocontrollo dell'OSA, qualora siano già immessi sul mercato; non sono pertinenti, invece, se non sono in commercio.

E' previsto espressamente che, in ottemperanza al principio di precauzione, l'allerta scatti immediatamente anche qualora vi sia il sospetto di un grave rischio, ma non sono disponibili sufficienti informazioni o dati scientifici al riguardo.

Sono esclusi inoltre:

- 1) i criteri microbiologici di igiene di processo;
- 2) le frodi commerciali non pericolose per la salute;
- 3) i mangimi se l'agente potenzialmente pericoloso non è vitale;
- 4) gli alimenti per loro natura trattati prima del consumo in modo da renderli innocui.

Gli alimenti, ritirati in quanto pericolosi, previa autorizzazione dell'autorità competente possono subire: un'ulteriore trasformazione che elimini il rischio (non per i dettaglianti), un uso diverso non comportante rischi sanitari, la distruzione. Analogamente i mangimi possono subire: una destinazione per animali diversi, una idonea operazione di bonifica, la distruzione.

Un'allerta può essere revocata dalla stessa autorità che l'ha attivata, qualora abbia verificato l'insussistenza delle condizioni di rischio.

### **2.3.2 - Soggetti e competenze**

Sul territorio lo scambio di informazioni avviene sulla base di una modulistica standard per posta elettronica tra i punti di contatto designati per ogni singola ASL locale, Regione o Provincia autonoma, Ufficio

periferico di frontiera del Ministero della salute (UVAC, PIF, USMA) e presso il Ministero stesso (DG Salute Animale e Nutrizione). Ogni Regione col proprio Servizio Medico e Veterinario funge da “Nodo regionale” della rete, il quale si interfaccia per il flusso delle informazioni in entrata e in uscita con le ASL locali del territorio regionale, le altre Regioni e il Ministero, il quale comunica direttamente con gli uffici periferici.

L’allerta scatta dai Servizi Medici e Veterinari delle ASL locali, cui spetta il compito di eseguire i campionamenti, l’identificazione dettagliata del prodotto e della sua effettiva distribuzione (in particolare acquisendo l’elenco clienti), il controllo della attuazione da parte degli OSA dei ritiri e richiami dei prodotti interessati, l’ispezione presso i clienti cui sono distribuite le merci. All’interno dell’area regionale le ASL locali possono comunicare direttamente tra loro qualora il rischio riguardi i relativi territori. Possono sanzionare ai sensi del D.Lgs. 190/2006 gli operatori per le violazioni degli obblighi relativi a ritiro, richiamo, rintracciabilità e informazioni di prodotti a rischio alle autorità previsti dagli art. 19 per gli alimenti e art. 20 per i mangimi del Regolamento generale UE.

Al Nodo regionale spetta il coordinamento e la gestione del sistema dopo la segnalazione delle proprie ASL, in particolare con i Laboratori di Sanità Pubblica, l’IZS e l’ARPA, oltreché con gli altri soggetti della rete nazionale. Sulla base dei rapporti periodici delle allerte può programmare i controlli ufficiali. Può inoltre disporre ulteriori provvedimenti sui prodotti e fornire le opportune informazioni ai cittadini.

Al Punto di Contatto Nazionale (PCN) sono assegnate le funzioni di scambio di informazioni con gli altri componenti della rete nazionale tramite i Nodi regionali e di notificazione delle segnalazioni con la Commissione Europea per l’immissione nel RASFF. Di queste vengono

previamente valutate (secondo livello del *risk assessment*) e validate la correttezza documentale e di conformità alle norme e l'adeguatezza della valutazione del rischio eseguita a livello locale. In questa fase può avvalersi per un miglior approfondimento delle questioni del supporto scientifico dell'Istituto Superiore di Sanità, dell'EFSA e di altri enti scientifici. Inoltre coordina l'informazione col sistema RAPEX per i prodotti commerciali non alimentari connessi a rischi per la salute pubblica.

Ha inoltre poteri di gestione del rischio potendo disporre ulteriori provvedimenti a tutela della salute umana, animale e dell'ambiente, eseguire visite ispettive presso le imprese e in situazioni di crisi o grave emergenza sanitarie richiedere l'intervento del Comando Carabinieri per la tutela della salute (NAS) specialmente per indagini sul reperimento dei prodotti o sull'identificazione delle imprese.

Il PCN può fornire informazioni ai consumatori e alle Ambasciate straniere in Italia circa i loro cittadini coinvolti residenti in Italia.

In maniera un poco anomala rispetto ai principi che ordinariamente regolano l'analisi del rischio, in ambito nazionale il PCN assomma in sé le tre fasi di gestione, valutazione e comunicazione, anche se alle volte di concerto con altri soggetti.

## **2.4 - IL SISTEMA IN FRANCIA**

La Francia ha designato due Punti di Contatto Nazionale (PCN) per il RASFF: il Ministero dell'Agricoltura e della Pesca (MAP), Direzione Generale Alimentazione (DGAL) per i prodotti animali e di origine animale, e il Ministero delle Finanze, Direzione Generale Concorrenza, Consumo e repressione Frodi (DGCCRF) per i prodotti vegetali, gli additivi e altri alimenti.

Ognuno dei due ministeri dispone di un'amministrazione centrale, di Direzioni regionali (DR) e di Direzioni dipartimentali (DD) che hanno un rapporto gerarchico e operativo diretto. In Francia vi sono 22 regioni e 100 dipartimenti. Le DR hanno essenzialmente un ruolo di coordinamento delle DD presenti sul territorio regionale, ma per le allerte sanitarie in ambito alimentare il rapporto è diretto tra l'amministrazione centrale del ministero e le DD. I Servizi Veterinari dipendono dal MAP e sono strutturati presso le regioni e i dipartimenti, con competenza per il controllo ufficiale su tutta la catena alimentare e compreso la tutela dell'ambiente.

La gestione del rischio è affidata ai due Ministeri mentre la sua valutazione è di competenza dell'Agenzia Francese per la Sicurezza Sanitaria degli Alimenti (AFSSA).

La segnalazione di un allerta a livello locale può avvenire nelle seguenti occasioni ordinarie: controllo ufficiale, autocontrollo, laboratorio d'analisi, consumatore. In ogni caso deve esserne data comunicazione al servizio veterinario del dipartimento di appartenenza. La valutazione, se il rischio è circoscritto localmente, viene fatto dall'operatore, primo responsabile, o dal SV dipartimentale se necessario in base alla programmazione sanitaria (es. per i casi di *Listeria monocytogenes*) o con l'intervento dell'AFSSA se ritenuto opportuno o necessario; se gli effetti del rischio superano l'ambito locale viene coinvolta la DGAL–Missioni urgenti sanitarie (MUS) o, in mancanza, il SV dell'altro Dipartimento interessato. Ad ogni allerta trasmessa al Ministero viene attribuita un numero di registro su una scheda madre originale (*fiche navette*) detenuta dall'ufficio veterinario denunciante, che può eventualmente essere trasferita ad un altro SV evitando così la possibilità di una denuncia multipla per un identico caso se l'effetto rischi si trasferisce. Nei casi,

invece, di allerta di ambito nazionale, comunitario o altro (posti di frontiera, paesi terzi) la competenza è centrale della DGAL-MUS, che assicura oltretutto i legami delle comunicazioni direttamente con le autorità sui tre livelli internazionale, nazionale e dipartimentale, e con le organizzazioni professionali centrali. Queste ultime, organizzate centralmente e a livello di dipartimenti, sono responsabili del flusso delle informazioni tra gli operatori dal centro al locale e viceversa.

Il PCN esegue la notificazione al RASFF.

Il sistema interno di allerta si svolge in base a un processo largamente condiviso tra amministrazione centrale, DD e organizzazioni professionali, avvalendosi di accordi scritti e di diverse Linee Guida, tramite cui sono individuati in particolare i criteri di identificazione del rischio, le modalità di gestione degli interventi e della comunicazione tra i nodi della rete, tra operatori e le proprie organizzazioni, e con i consumatori.

La comunicazione riveste un carattere fondamentale nella gestione delle allerte. Tipico il caso di ritiro di un prodotto, per cui le informazioni devono essere trasmesse tempestivamente al consumatore da parte dell'operatore, in coordinamento con l'autorità amministrativa.

A seconda della diffusione del prodotto a livello locale, regionale o nazionale può rivestire forme diverse, la cui scelta è di competenza dell'operatore: notizia affissa presso il luogo di vendita, stampa locale, regionale o nazionale. L'amministrazione interviene in caso di segnalazioni di tossinfezioni dell'uomo o di inerzia dell'OSA.

Salvo urgenza o gravità eccezionale, qualora la non conformità di un prodotto scatti in base all'autocontrollo, l'azione di comunicazione dell'amministrazione interviene solo sulla base delle risultanze di una verifica ufficiale.

La prima comunicazione verso i media è ritenuta la più importante poiché fissa il livello di allerta dei consumatori e, di conseguenza, la loro reazione. L'intensità del comunicato deve essere proporzionato al rischio.

La comunicazione deve essere concisa e differenziarsi, nella sua forma, dalla pubblicità.

Il messaggio, leggibile e comprensibile, deve mettere in evidenza:

il nome della marca, il nome o la denominazione di vendita e i riferimenti dettagliati del prodotto interessato (lotto, data di produzione, ecc.), indicando eventualmente i prodotti simili non coinvolti;

il tipo di pericolo per il consumatore e le misure personali da mettere in atto (per i rischi microbiologici, sono suggerite delle formule standard);

le modalità della procedura di richiamo (luogo di raccolta, modalità di rimborso).

Inoltre, in funzione dell'implicazione dell'OSA nella gestione dell'allerta, possono essere inseriti elementi di comunicazione positiva sulla preoccupazione relativa alla sicurezza da parte dell'operatore.

Viene fornito un modulo standard esemplificativo che l'operatore può adattare.

Il comunicato stampa deve essere inoltrato per conoscenza anche all'ufficio per le allerte dell'amministrazione e al servizio stampa della Prefettura del dipartimento, che possono dare assistenza per la diffusione a mezzo stampa e a livello locale. Deve inoltre essere trasmesso in copia ai circuiti della distribuzione affinché possano fornire adeguate informazioni ai consumatori richiedenti.

Inoltre rimossa la situazione di rischio, viene data comunicazione della fine dell'allerta con modalità che riparino l'immagine dell'operatore o della filiera coinvolti direttamente e nello stesso tempo di tutti gli altri

operatori o di una filiera che, sebbene non coinvolti direttamente, possono essere stati danneggiati a causa di assimilazioni abusive. Un particolare riguardo deve essere tenuto nei confronti degli operatori internazionali. I servizi amministrativi sono messi a disposizione per eventuali concertazioni tra OSA per ristabilire le normali relazioni commerciali.

## **2.5 - LE ALLERTE INTERNAZIONALI CON “INFOSAN”**

A seguito di una risoluzione nel 2000 dell'Organizzazione Mondiale della Sanità che raccomandava l'intensificazione dei rapporti con i suoi Stati membri in ragione delle accresciute emergenze sanitarie a livello internazionale dovute a contaminazioni naturali accidentali e intenzionali di alimenti, nel corso del 2004 è istituito l'*International Food Safety Authorities Network* (INFOSAN).

Rappresenta in forma di *global network* il sistema di allerta dell'OMS, cui aderiscono attualmente 177 paesi, tra cui l'Italia, presso ognuno dei quali sono designati uno o più punti di contatto (Focal Points) secondo il numero di autorità nazionali con competenza in materia di sicurezza sanitaria degli alimenti.

Questi ricevono annualmente tramite INFOSAN tra le sei e le dodici “note informative”<sup>29</sup>, predisposte in collaborazione con la *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), che riguardano questioni specifiche o nuove problematiche emergenti nell'ambito delle contaminazioni degli alimenti, in particolare di natura chimica, e delle malattie di origine alimentare. Ogni FP nazionale divulga le informazioni ricevute alle autorità e agli organismi interessati, raccoglie le loro osservazioni e le ritrasmette sotto forma di parere unico all'OMS; deve

---

<sup>29</sup> Reperibile all'indirizzo: [http://www.who.int/foodsafety/fs\\_management/infosan\\_archives/en](http://www.who.int/foodsafety/fs_management/infosan_archives/en)

inoltre comunicare tramite la rete le situazioni di emergenza accertate sul proprio territorio i cui effetti possono avere portata internazionale e il ruolo di coordinare e vigilare sulle iniziative necessarie a livello nazionale per fronteggiare i rischi loro segnalati.

INFOSAN, per le questioni di competenza, ricopre anche il ruolo di mediatore tra diverse nazioni nell'ottica del miglioramento delle relazioni internazionali.

Il RASFF non ha un rapporto organico con l'INFOSAN, ma ciò nonostante tra le due reti si instaurano di volta in volta delle strette collaborazioni a fronte di concrete minacce di carattere internazionale, come è successo nel 2008 per il caso del latte contaminato con la sostanza chimica *melamina* di iniziale provenienza dalla Cina.

Inserito nella rete di questo sistema di allerta si trova l'INFOSAN Emergency, che ha specifica competenza in materia sanitaria e attraverso di esso assiste i FP nazionali a fini di prevenzione o in casi di emergenza per le malattie dell'uomo legate agli alimenti. Tra l'altro i criteri di individuazione, la valutazione e la gestione di alcune di queste situazioni rientrano nel quadro giuridico del Regolamento Sanitario Internazionale 2005, entrato in vigore il 27 luglio 2007, ed INFOSAN Emergency dovrebbe agevolare gli Stati membri dell'OMS a conformarsi alle nuove regole previste.

### **3 - I RISULTATI DEL RASFF**

#### **3.1 - Risultanze generali nel periodo 2002-2009**

Con riferimento ai dati generali relativi agli anni tra il 2002 e il 2009, si osserva quanto segue.

Dal 2002 ad oggi attraverso la rete RASFF sono state effettuate complessivamente 21.510 notificazioni di rischi sanitari associati ad alimenti, comprendenti le allerte, le informazioni e i respingimenti in frontiera. Tale numero non comprende le *News*, che non sono considerate dal sistema come notificazioni. Il volume delle segnalazioni diffuse in rete è cresciuto tra il 2002 e il 2005, mentre nel 2006 se ne è contata un lieve calo. Il fenomeno probabilmente è stato dettato da ragioni contingenti, in quanto dal 2007 il *trend* ha ripreso a crescere con un aumento costante di circa cento notificazioni all'anno. I dettagli sono riportati nella "tabella 1", dove sono riportati anche i dati inerenti le segnalazioni rigettate all'origine dalla Commissione e dunque mai pubblicate. Sono inoltre indicati i ritiri, dopo la pubblicazione, a seguito di richiesta del paese notificante o di nuovo esame della Commissione sulla base di informazioni aggiuntive, e la fonte da cui si è innescato il procedimento di notificazione: autorità di controllo, operatore sanitario (in caso di tossinfezione alimentare), operatore economico, consumatore.

**Tabella 1**

(N.R. = NOT RELEVANT)

Numero e tipo di notifiche nel periodo 2002 - 2009									
	TOTAL 2002- 2009	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Transmitted Notification by Members	19.101		3.173	3.057	3.062	3.222	2.708	2.353	1.526
Rejected Notification by Commission	521	N.R.	74	81	139	64	120	43	0
Notification on RASFF	21.784	3.204	3.099	2.976	2.923	3.158	2.588	2.310	1.526
Alert Notification	5.536	557	549	961	934	956	691	454	434
Information Notification	13.403	1.191	1.161	2.015	1.989	2.202	1.897	1.856	1.092
Border rejection Notification	2.845	1.456	1.389	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
News (not computable)	409	N.R.	123	39	72	86	89	N.R.	N.R.
Withdrawn (after additional information):	274	0	56	51	49	59	35	15	9
of which Alert	116	0	21	21	22	23	15	5	9
of which Information	146	0	23	30	27	36	20	10	0
of which Border rejection	12	0	12	0	0	0	0	0	0
<b>FINAL NOTIFICATION:</b>	<b>21.510</b>	<b>3.204</b>	<b>3.043</b>	<b>2.925</b>	<b>2.874</b>	<b>3.099</b>	<b>2.553</b>	<b>2.295</b>	<b>1.517</b>
Border rejection	8.116	1.456	1.377	1.211	1.274	1.453	1.345	N.R.	N.R.
Market notification:	9.676	1.748	1.666	1.714	1.600	1.705	1.243	N.R.	N.R.
of which Market control	7.386	1.202	1.148	1.265	1.213	1.428	1.130	N.R.	N.R.
of which Company own check	767	217	183	142	139	69	17	N.R.	N.R.
of which Consumer complaint	542	97	122	120	125	63	15	N.R.	N.R.
of which Food poisoning (with Consumer complaint before 2007)	67	37	30	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
of which Border control - consignment released	914	195	183	187	123	145	81	N.R.	N.R.

In relazione agli alimenti coinvolti, le varie categorie di prodotti possono essere fatte rientrare in fasce decrescenti secondo la frequenza con cui essi sono oggetto delle segnalazioni di possibile pericolo (si veda la tabella 2). In alto sono collocati la frutta a guscio (noci, nocciole, pistacchi, arachidi, mandorle, ecc.) e i prodotti della pesca, comprensivi di pesci, molluschi, crostacei e cefalopodi; una seconda fascia è composta dai prodotti ortofrutticoli, dalle carni, compreso il pollame, e dalle spezie ed erbe di condimento (c.d. aromi da cucina); in una terza fascia rientrano gli utensili e i materiali ed oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti, i mangimi e sotto-prodotti per la lavorazione di questi, assieme ai cereali e prodotti da forno e ai prodotti dolciari, miele e altri prodotti dell'apicoltura; un ulteriore insieme comprende i cibi dietetici e i cibi funzionali, in cui rientrano gli integratori e gli alimenti addizionati, poi i brodi e salse di condimento, il latte e suoi derivati, le bevande alcoliche e non, il cacao e derivati, con il caffè e il tè; nella quinta ed ultima fascia, si collocano gli oli e grassi, i prodotti misti con i piatti preparati e con la categoria residuale "altro", le uova e ovoprodotti, con in ultimo gli additivi per alimenti.

E' chiaro che tale distinzione tiene conto della frequenza statistica e non della relazione che può intercorrere in casi particolari tra un determinato alimento e uno specifico fattore di contaminazione. Ad esempio un contaminante potrebbe attivarsi solo nei confronti di un prodotto. E' chiaro che tale prodotto in quella fattispecie godrà di una frequenza elevata se non addirittura assoluta, nonostante in termini di statistica generale egli sia compreso in una delle fasce più basse.

**Tabella 2**

Categorie di Alimenti oggetto delle notifiche - Periodo 2002 - 2009									
Product categories	TOTAL	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Additives	33	6	9	8	2	1	0	4	3
Beverage	353	39	57	67	71	49	28	34	8
Cereals, Bakery products	863	212	161	128	197	62	51	44	8
Cocoa products, Coffee, Tea	309	82	47	46	43	18	19	34	20
Confectionery, Honey, Bee product	706	75	130	109	85	114	68	72	53
Dairy	351	40	62	21	37	56	48	42	45
Egg products	125	14	9	14	14	10	11	35	18
Feed, Pet food	983	201	182	163	129	86	63	69	90
Fruit, Vegetables	2.581	401	446	418	319	332	242	211	212
Dietetic, Functional foods	538	123	77	123	90	54	20	25	26
Herbs, Spices	1.180	127	98	123	153	308	228	113	30
Meat, Meat products	1.962	232	244	222	184	318	279	249	234
Nut products, Snacks	5.415	655	770	645	725	847	778	744	251
Oils and fats	254	24	24	29	17	65	79	3	13
Seafood	4.374	716	451	561	521	559	541	545	480
Soups, Souces	336	44	27	39	43	49	65	55	14
Utensil, Food Contact materials	987	191	197	172	191	186	36	9	5
Other, Mixed, Prepared dishes	264	22	52	37	50	44	32	22	5
<b>TOTAL FOODS</b>	<b>21.614</b>	<b>3.204</b>	<b>3.043</b>	<b>2.925</b>	<b>2.871</b>	<b>3.158</b>	<b>2.588</b>	<b>2.310</b>	<b>1.515</b>

Risulta attraverso il RASFF che quasi un terzo delle derrate alimentari che fanno scattare un allerta è prodotto proprio sul territorio comunitario. Nonostante nell'ambito di questo mercato vi siano regole precise concernenti la sicurezza alimentare, e tecniche e tecnologie di produzione alimentare sicure, oltre che avanzate, siamo noi stessi i primi e principali produttori di alimenti a rischio. Si può pensare dunque che la possibilità per un alimento di rientrare in un rischio (associazione ad un agente contaminante o condizione particolare che lo renderà nocivo o inadatto al consumo) è maggiore in vicinanza o sul luogo in cui viene prodotto per un fattore semplicemente probabilistico: maggiore è il numero di alimenti prodotti e scambiati, maggiore è il rischio.

Vi sono poi delle aree in particolare da cui giungono sui nostri mercati quantità di prodotti a rischio. Si possono ipotizzare due fattori per comprendere tale fenomeno: il primo risiede nel volume elevato degli scambi nel settore agroalimentare con i paesi di quelle zone, tra l'altro di solito connotato da una costanza se non nel lungo quantomeno nel

medio termine. Anche con paesi relativamente piccoli dell'Asia centro meridionale, come il Bangladesh, o lontani dell'Asia orientale, come la Corea, è da tempo che intratteniamo costanti rapporti commerciali in relazione a determinati alimenti. E' chiaro che, dato il volume d'affari, in considerazione del fatto che in quei paesi vi sia un minor grado di attenzione alla *food safety*, ciò permette ad un certo numero di derrate di arrivare sui nostri mercati con un più elevato grado di rischio sanitario.

Se però si vanno a leggere i dati nel corso degli anni si può notare che con determinati paesi tale grado di rischio ci sia sempre stato e sia sempre dello stesso tipo. Una tale situazione, pertanto, permette una valutazione e una gestione del rischio sia in termini economici sia sanitari sulla base di fattori quantomeno noti.

Seguendo la stessa logica, si può dire che non risultano alimenti a rischio in provenienza di alcune aree o specifici paesi, non perché i loro alimenti siano più sicuri di quelli di altri, ma molto semplicemente perché con loro non intratteniamo scambi sul mercato alimentare. Un esempio ne è la Libia, paese piuttosto vicino, con cui tratteniamo relazioni industriali e commerciali da tempo, ma non in ambito alimentare.

Fenomeno invece interessante è l'aumento di notificazioni a carico di prodotti dell'area del Nord America, in particolare degli USA. Si osserva che, mentre fino alla metà del presente decennio la situazione era caratterizzata da una bassa percentuale di alimenti pericolosi di loro provenienza, a partire dal 2006 il numero di alimenti riscontrato non conforme è nettamente triplicato e continua ad aumentare, arrivando oggi al 7,6% del numero complessivo di merci denunciate nel RASFF.

Un motivo di spiegazione può risiedere probabilmente nell'aumento di alimenti e mangimi derivati da organismi geneticamente modificati, che vengono poi bloccati in frontiera in quanto di varietà non autorizzate sul

mercato interno. Per altro, il fatto che un alimento segnalato provenga da un paese, non significa automaticamente che sia stato ivi prodotto. Infine si nota che tra i membri del RASFF, l'Italia nel corso di questi anni risulta essere quello che inoltra nel sistema il maggior numero di denunce (475 nel 2009) seguito da Germania e Regno Unito (Tabella 4).

**Tabella 3**

N°di DERRATE ALIMENTARI NON CONFORMI e ZONA DI PROVENIENZA DEGLI ALIMENTI Periodo 2002 – 2009										
WORLD REGION	Totale	%	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
EU (EU-15, nuovi Stati Membri)	6.566	29,3	1.237	906	927	878	900	714	532	472
Europa (non-EU)	493	2,2	131	97	76	36	78	35	17	23
Africa Settentrionale	584	2,6	107	96	77	71	61	67	73	32
Africa Orientale - Centrale - Occidentale	758	3,4	113	89	133	112	118	119	45	29
Africa Meridionale	253	1,1	40	15	30	20	47	37	29	35
Asia Occidentale	2.252	10,0	344	373	352	301	277	225	225	155
Asia Centro-Meridionale	3.589	16,0	317	410	320	412	676	655	649	150
Asia Centro-Orientale	2.035	9,1	246	218	211	261	325	224	270	280
Asia Orientale	2.570	11,5	416	555	420	317	316	203	180	163
America Settentrionale	1.181	5,3	332	164	204	250	86	58	62	25
America Centrale	183	0,8	26	37	39	17	19	21	14	10
America Meridionale	1.698	7,6	334	171	174	205	218	210	241	145
Australia e Area del Pacifico	142	0,6	20	17	18	30	31	14	7	5
Non menzionati	108	0,5	21	11	23	8	31	11	1	2
<b>totale anno</b>	<b>22.412</b>	<b>100</b>	<b>3.684</b>	<b>3.159</b>	<b>3.004</b>	<b>2.918</b>	<b>3.183</b>	<b>2.593</b>	<b>2.345</b>	<b>1.526</b>

**Tabella 4**

Paese Membro RASFF Fonte della Notificazione - Periodo 2002-2009										
COUNTRY	%	totale paese	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
AUSTRIA	2,1	471	111	87	62	71	22	32	47	39
BELGIO	3	658	117	107	98	80	77	59	50	70
BULGARIA	0,26	58	26	22	10	0	0	0	0	0
CIPRO	1,3	294	53	65	52	41	60	23	0	0
CZECH REPUBLIC	1,6	358	68	55	73	76	45	41	0	0
DANIMARCA	2,2	713	123	128	130	144	48	53	60	27
ESTONIA	3,7	98	13	11	17	25	26	6	0	0
FINLANDIA	2,7	599	141	93	82	79	75	52	44	33
FRANCIA	4	878	157	138	124	94	115	124	67	59
GERMANIA	17,4	3.780	415	437	376	421	527	526	623	455
GRECIA	3,9	853	160	106	168	110	89	95	89	36
UNGHERIA	0,7	153	10	17	29	33	42	22	0	0
ISLAND /ESA	0,1	26	1	1	4	3	13	2	2	0
IRLANDA	0,6	147	30	27	24	14	17	16	8	11
ITALIA	18,5	4.022	475	470	499	556	687	576	545	214
LETONIA	0,5	116	14	32	13	19	23	15	0	0
LIECHTENSTEIN /ESA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LITUANIA	1	229	33	50	40	27	58	21	0	0
LUSSEMBURGO	0,28	64	16	11	10	7	7	13	0	0
MALTA	0	167	18	30	38	16	28	8	23	6
OLANDA	6,3	1.380	223	246	156	163	147	146	140	159
NORVEGIA /ESA	2,3	513	30	50	68	54	101	85	68	57
POLONIA	2,6	578	142	156	122	103	38	17	0	0
PORTOGALLO	0,7	162	8	14	24	20	17	25	43	11
ROMANIA	0,16	38	18	13	7	0	0	0	0	0
SLOVACCHIA	1,3	282	52	56	61	49	40	24	0	0
SLOVENIA	1,6	366	72	76	47	61	83	27	0	0
SPAGNA	8,8	1.919	258	143	169	223	415	305	257	149
SVEZIA	1,7	372	60	50	55	61	45	44	23	34
REGNO UNITO	10,6	2.312	334	346	360	351	314	231	221	155
COMMISSION SERVICES	0,1	37	22	6	6	3	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>21643</b>	<b>3200</b>	<b>3043</b>	<b>2924</b>	<b>2904</b>	<b>3159</b>	<b>2588</b>	<b>2310</b>	<b>1515</b>
Sources of notifications		tot.	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002

European Commission		37	22	6	6	3	0	0	0	0
ESA countries		539	31	51	72	57	114	87	70	57
EU-15 countries		18433	2630	2422	2365	2403	2623	2292	2240	1458
New member states		2634	517	564	481	441	422	209	0	0

## **3.2 Risultanze delle notificazioni nel 2009**

### **3.2.1 - Pericoli chimici**

Nel corso del 2009 le segnalazioni che concernono una o più contaminazioni di natura chimica ammontano al numero di 1.909, ovvero al 60% delle notificazioni complessivamente inoltrate dai membri del RASFF (Tabelle 5/a-b). In prevalenza sono associati alla frutta a guscio, ai prodotti della pesca, a quelli ortofrutticoli e agli oggetti e materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti; seguono, ma ben distaccati, i cibi dietetici e funzionali, i cereali, le spezie ed erbe per condimenti e i mangimi.

Nell'analisi svolta, le specifiche sostanze chimiche sono state suddivise tra diverse categorie di agenti, in ragione della tipologia di fonte di pericolo che le stesse rappresentano. Ad esempio, nella categoria "coloranti" (*dye*) sono inserite le sostanze Para red, Sudan e le E 100 – E 199, che pur essendo considerabili come additivi, possono originare le stesse reazioni nocive in base alla loro funzione di coloranti per alimenti. In relazione agli allergeni pericolosi per l'uomo, le sostanze prevalenti sono l'istamina e i solfiti. La prima ricorre essenzialmente nei prodotti ittici, poichè la sua formazione è correlata all'azione di batteri nel pesce a carne rossa (tonno, sardine), in particolare, a seguito della perdita di freschezza. I solfiti sono rinvenuti in una gran varietà di alimenti, nei quali viene utilizzato come stabilizzante. Spesso è utilizzato in misura abusiva anche nei prodotti per i quali è ammesso entro certe dosi o senza che venga dichiarata in etichettatura la sua presenza.

I principali residui da sostanze farmacologiche sono gli antibiotici ad uso veterinario derivati da nicarbazin, furazolidone, cloramfenicolo e nitrofurazone, il quale da solo è riscontrato in oltre la metà dei casi (87 su 145). I prodotti ittici, ed in particolare i crostacei, sono la categoria in cui i residui di principi farmacologicamente attivi sono maggiormente riscontrati, raggiungendo oltre la metà delle segnalazioni, seguiti da miele e carni, in prevalenza provenienti dall'area del sud est asiatico.

Tra gli additivi per alimenti, sono le sostanze conservanti ad essere riscontrate in diverse, ma non molte, occasioni. In particolare i nitrati presenti in alimenti vari oltre i limiti consentiti e l'acido benzoico E 210 utilizzato per prodotti di confetteria o con frutti come il mango per i quali non è autorizzato il suo impiego o con bevande a base di frutta oltre le dosi ammesse, di provenienza quasi esclusiva da paesi extra-UE.

Un centinaio sono i casi di utilizzo di coloranti non autorizzati, in particolare il Sudan 1 e 4, con alimenti importati e in gran parte di origine vegetale, tra cui l'olio di palma, e bevande non alcoliche. Si osserva che invece è praticamente scomparso l'uso del colorante non autorizzato Para red, al centro di notevoli polemiche fino al 2008, riscontrato nel 2009 in un unico caso relativo a della salsa di ketchup prodotto in Georgia.

Sorte analoga parrebbe aver incontrato un'altra sostanza al centro di uno scandalo alimentare nel 2005-2006, di risonanza ben maggiore rispetto ai reali rischi poi dimostrati: la ITX, che rientra tra i materiali e oggetti destinati a venire in contatto con i cibi. Il suo posto, però, è stato preso nei mesi scorsi da altre due sostanze che hanno la stessa funzione di foto-iniziatore degli inchiostri utilizzati nel condizionamento: il benzophenone e il 4-methylbenzophenone, oggetto di una decina di rilevamenti di migrazione di tali sostanze dai materiali di

condizionamento stampati per cibi alle sostanze alimentari contenute. La discussione scientifica sul loro tenore di rischio è ancora aperta ed anche EFSA si è espressa con formula dubitativa in marzo e maggio scorsi. Diversa e più seria preoccupazione destano, invece, i numerosi casi di migrazione negli alimenti di altre due sostanze organiche le cui tossicità sono consolidate, ovvero l'ammina primaria e la formaldeide, in un paio di casi anche in associazione con la melamina (altra sostanza oggetto di scandalo nel 2007-2008), utilizzate nella produzione di materiali plastici per l'utensileria domestica di provenienza dalla Cina. La melamina, oltre che come *food contact material*, rileva anche da sola come sostanza addizionata ad alcuni alimenti e mangimi ad alto tenore proteico. Essendo infatti sostanza ricca di azoto viene fraudolentemente aggiunta nei casi di carenza proteica dell'alimento (ad esempio, latte artatamente diluito) per simulare un corretto tenore merceologico di proteine, essendo queste misurate "indirettamente" in base al contenuto di azoto presente nella sostanza con il tradizionale metodo di base di "Kjeldahl" (rilievo di azoto basico volatile totale, ABVT).

Si evidenzia il fatto che la categoria dei materiali a contatto con i cibi non include i metalli pesanti, i quali, in un certo numero di casi, occorrono anche nei materiali che vengono a contatto con gli alimenti. L'incidenza di questi metalli, elevatamente tossici, in relazione alle contaminazioni chimiche alimentari è elevata, soprattutto per il mercurio (95 segnalazioni), presente nei pesci, e il cadmio (74), negli utensili.

Le derrate ortofrutticole sono l'oggetto della maggioranza quasi esclusiva delle segnalazioni di presenza di pesticidi non autorizzati o di residui oltre i limiti consentiti. La tipologia delle differenti sostanze chimiche è alquanto eterogenea, oltre 40, con alcuni principi attivi riscontrati solo una o poche volte.

Gli Organismi Geneticamente Modificati sono oggetto di ben 144 notificazioni, tra l'altro in continuo incremento rispetto agli anni precedenti. Tale elevata presenza è dovuta all'aumento di varietà non autorizzate di riso GM importati da USA e Cina e di mais transgenico nei mangimi di produzione USA. Questa è d'altra parte anche una delle ragioni di crescita delle *border reject notification* nei confronti delle derrate del nord america.

Vi sono 37 segnalazioni a carico dei *novel foods*, fermati principalmente in frontiera quali sostanze non autorizzate ai sensi del regolamento (CE) 258/97 di prevalente provenienza asiatica, come ingredienti di infusi, e degli Stati Uniti, come ingredienti di alimenti dietetici o integratori alimentari.

Particolare rilievo critico assume, infine, il fenomeno delle contaminazioni da micotossine, di cui le aflatossine risultano la categoria prevalente: 648 notificazioni su 667 relative in gran parte alla frutta a guscio, specialmente pistacchi e arachidi, di provenienza dalla Turchia, dalle regioni medio-orientali, come l'Iran, ma anche da India, Pakistan, diversi paesi dell'america, tra cui prevalente il Brasile, e da paesi africani come la Nigeria. L'ocratossina A, pur se in misura ben minore, risulta fattore contaminate di frutta e verdure, di spezie e condimenti e anche di cereali.

**Tabella 5/a**

2009	NOTIFICATIONS				
	2009 Total	MARKET Total	ALERT	INFORMATION	BORDER REJ.
Chemical hazards					
Histamine	61	43	11	32	18
Sulphite, sulphur dioxide	30	30	0	30	0
Allergen - Sub-total	91	73	11	62	18
Furazolidone	12	9	3	6	3
Chloramphenicol	6	5	1	4	1
Leucomalachite green	5	4	3	1	1
Malachite green	2	2	2	0	0
Nitrofurazone	87	38	14	24	49
Nicarbazin	7	4	0	4	3
Anabolic/Hormonal substance	3	3	2	1	0
Veterinary Drug Residue	23	18	5	13	5

(not specified and others)					
<b>Veterinary Drug Residue - Sub-total</b>	<b>145</b>	<b>83</b>	<b>30</b>	<b>53</b>	<b>62</b>
Preservative E200-E299	24	13	2	11	11
Nitrat/nitrit	8	6	0	6	2
Acesulfame	4	4	0	4	0
Food Additive (other)	4	2	0	2	2
<b>Food Additive - Sub-total</b>	<b>40</b>	<b>25</b>	<b>2</b>	<b>23</b>	<b>15</b>
<b>Colour E100-E199 (plus other)</b>	<b>79</b>	<b>43</b>	<b>8</b>	<b>35</b>	<b>36</b>
Sudan 4	9	5	2	3	4
Sudan 1	17	7	3	4	10
Para red	1	0	0	0	1
<b>Dye- Sub-total</b>	<b>106</b>	<b>55</b>	<b>13</b>	<b>42</b>	<b>51</b>
4,4-Diaminodiphenylmethane	6	6	2	4	0
Formaldehyde	22	18	4	14	4
ITX, Others photo-initiator	11	11	8	3	0
Migration (not specified and other)	35	23	10	13	12
Primary aromatic amine	52	50	15	35	2
MDA	5	4	0	4	1
Anilin	11	11	0	11	0
<b>Food Contact substance - Sub-total</b>	<b>142</b>	<b>123</b>	<b>39</b>	<b>84</b>	<b>19</b>
Arsenic	15	11	8	3	4
Cadmium	74	58	8	50	16
Chromium	36	8	0	8	28
Lead	30	20	14	6	10
Mercury	95	77	39	38	18
Nickel	23	2	1	1	21
Others (n.1)	5	2	2	0	3
<b>Heavy metal - Sub-total</b>	<b>278</b>	<b>178</b>	<b>72</b>	<b>106</b>	<b>100</b>
Dimethoate	20	9	2	7	11
Azinphos-methyl	14	5	1	4	9
Omethoate	22	13	4	9	9
Methamidophos	6	5	0	5	1
Oxamyl	15	15	3	12	0
Methomyl	5	5	1	4	0
Monocrotophos	6	5	0	5	1
Others (n. 31)	80	57	16	41	23
Amitraz	12	12	1	11	0
Endosulfan	7	3	0	3	4
<b>Pesticide - Sub-total</b>	<b>187</b>	<b>129</b>	<b>28</b>	<b>101</b>	<b>58</b>
BSE	8	8	2	6	0
Irradiation	16	10	0	10	6
Radioactivity	1	1	0	1	0
Mineral oil	3	2	1	1	1
Melamine	17	11	7	4	6
Propilene Oxide PPO	3	0	0	0	3
Carbon monoxide	9	5	0	5	4
GMO	144	119	6	113	25
Novel foods	37	28	1	27	9
Dioxins	14	12	9	3	2
Benzo(a)pyrene	25	18	9	9	7
Bio-toxins (other)	10	10	9	1	0
Iodine	20	20	11	9	0
Chemical other	90	75	25	50	15
<b>Various - Sub-total</b>	<b>397</b>	<b>319</b>	<b>80</b>	<b>239</b>	<b>78</b>
<b>Aflatoxin B1</b>	<b>648</b>	<b>105</b>	<b>51</b>	<b>54</b>	<b>543</b>
Deoxynivalenol	3	3	2	1	0
Fumonisin	1	1	0	1	0
Ochratoxin A	15	15	5	10	0
<b>Micotoxin - Sub-total</b>	<b>667</b>	<b>124</b>	<b>58</b>	<b>66</b>	<b>543</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2053</b>	<b>1109</b>	<b>333</b>	<b>776</b>	<b>944</b>

(Tabella 5/b)

2009	NOTIFICATIONS				
	2009 Total	MARKET Total	ALERT	INFORMATION	BORDER REJ.
<b>Chemical hazards</b>					
<b>PRODUCT CATEGORIES</b>					
Additives	2	1	0	1	1
Beverage	26	12	2	10	14
Cereals, Bakery products	94	73	23	50	21
Cocoa products, Coffee, Tea	15	13	1	12	2
Confectionery, Honey, Bee product	46	31	5	26	15
Dairy, Milk	5	5	0	5	0

Egg products	5	5	0	5	0
Feed, Pet food	68	46	10	36	22
Fruit, Vegetables	240	146	27	119	94
Dietetic, Functional foods	106	84	26	58	22
Herbs, Spices	90	46	15	31	44
Meat, Meat products	35	30	2	28	5
Nut products, Snacks	603	141	43	98	462
Oils and fats	21	12	5	7	9
Seafood	347	260	94	166	87
Soups, Souces	28	16	7	9	12
Utensil, Food Contact materials	171	111	43	68	60
Other, Mixed, Prepared dishes	7	4	0	4	3
<b>Totale</b>	<b>1909</b>	<b>1036</b>	<b>303</b>	<b>733</b>	<b>873</b>

### 3.2.2 - Pericoli biologici

Oltre ai rischi microbiologici, esaminati nel paragrafo successivo, altre contaminazioni di natura biologica sono prese in considerazione nel sistema di allerta. Si tratta principalmente di insetti, larve e nematodi parassiti (Tabelle 6/a-b).

Gli insetti, vivi o morti, quasi sempre di specie non menzionata, rappresentano l'oggetto predominante delle notifiche di questa categoria (45%) e la loro indesiderata presenza è constatata all'incirca nella stessa misura nella frutta a guscio originaria degli Stati Uniti, frutta varia del Nord Africa come della Cina, in thè cinese e nigeriano, in pasta alimentare italiana e altri cereali di diversi paesi. Le derrate, per lo più bloccate in frontiera, vengono distrutte o rispedito al mittente.

Il nematode *Anisakis simplex* rappresenta la seconda contaminazione riscontrata, sempre in associazione con i prodotti freschi della pesca, essendo al contrario sensibile al congelamento (-20°). E' ospite in specie ordinarie quali sardine, tonno, acciughe, merluzzo, pesce spada, salmone. Nell'uomo si impianta sulle pareti dell'apparato gastrointestinale e può provocare da semplici disturbi gastro enterici alla perforazione intestinale e dello stomaco o a reazioni allergeniche. Proviene dai paesi UE (Francia, Spagna e Danimarca in particolare) e

da quelli extra-UE (Croazia, Marocco, Tunisia, Norvegia, US, Canada). Italia e Spagna ne sono i maggiori notificanti.

**Tabella 6/a**

2009	NOTIFICATIONS				
	2009 Total	MARKET Total	ALERT	INFORMATION	BORDER REJ.
<b>Biological hazards</b>					
<i>Anisakis, Anisakis simplex</i>	48	25	12	13	23
<i>Philometra spp.</i>	7	2	0	2	5
Mite	5	0	0	0	5
Parasite (not specified/others)	15	2	0	2	13
<i>Alaria alata</i>	1	1	0	1	
Insect (not specified)	55	16	0	16	39
<b>TOTAL</b>	<b>131</b>	<b>46</b>	<b>12</b>	<b>34</b>	<b>85</b>

**Tabella 6/b**

2009	NOTIFICATIONS				
	2009 Total	MARKET Total	ALERT	INFORMATION	BORDER REJ.
<b>Biological hazards</b>					
<b>PRODUCT CATEGORIE S</b>					
Cereals, Bakery products	10	0	0	0	10
Cocoa products, Coffee, Tea	10	0	0	0	10
Feed, Pet food	0	0	0	0	0
Fruit, Vegetables	16	0	0	0	16
Dietetic, Functional foods	1	0	0	0	1
Herbs, Spices	2	0	0	0	2
Meat, Meat products	1	1	0	1	
Nut products, Snacks	20	0	0	0	20
Seafood	68	30	11	19	38
<b>Totale</b>	<b>128</b>	<b>31</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>97</b>

### 3.2.3 - Pericoli microbiologici

Nel sistema RASFF sono segnalate varie tipologie di contaminazioni microbiologiche che includono batteri, virus e muffe (Tabelle 7/a-b). Tale categoria di rischio incide per il 18% delle notificazioni complessive sul RASFF.

I batteri costituiscono nettamente il gruppo più ampio di contaminazioni da microrganismi patogeni, ricoprendo il 89% dei casi, con quasi un centinaio di di specifiche specie microbiche, sottospecie, e ceppi. Nelle tabelle 7/a-b si fornisce una panoramica delle risultanze relative ai pericoli da contaminazione microbiologica.

Come rammostrato dai dati, le categorie alimentari maggiormente coinvolte sono i prodotti della carne, quelli ittici e i mangimi, seguiti poi da ortofrutticoli, frutta a guscio, spezie e condimenti, latte e derivati. Per quanto concerne la matrice carnea in associazione coi rischi microbiologici va osservato che essa forma l'oggetto del maggior numero di allerte rispetto agli altri prodotti che in gran parte vengono segnalati come "informazioni" o vengono fermati ai posti di frontiera. Contiene in sé un rischio ben più elevato degli altri alimenti per la sua effettiva circolazione sul mercato comunitario, a differenza degli altri prodotti denunciati, il cui pericolo di fatto rimane circoscritto al paese notificante o addirittura non è neppure giunto sul mercato interno.

In relazione ai batteri, *Salmonella* e le sue sottospecie sono i più numerosi, contandosene 338 segnalazioni nel corso dell'anno, con una presenza prevalente nelle carni di pollo e di suino. In entrambi sono rinvenuti in più casi i fago tipi di *Salmonella* DT104, DT193, U302 e U311. La distribuzione delle altre sottospecie è varia a seconda del tipo di alimento: nelle uova ad esempio si riscontra diverse volte *Salmonella enteritidis*, fagotipi 1 e 14B, oltre che la stessa *typhimurium*. Peraltro, numerose risultano in genere le sue sottospecie "resistenti".

La seconda categoria più numerosa con 78 casi segnalati, *Listeria monocytogenes* è prevalentemente correlata agli alimenti di origine animale, come carni, pollame, prodotti della pesca e latte.

Il terzo patogeno più frequente, *Escherichia coli*, riscontrato in 35 occasioni, è di gran lunga associato a molluschi di provenienza dei paesi del mediterraneo, Italia compresa. Il *Vibrio parahaemolyticus* è invece presente in un'unica partita di gamberetti surgelati del Madagascar giunta in Francia. Il *Norovirus* è segnalato in 4 casi su 7 in conseguenza dell'intossicazione dei consumatori dei prodotti

contaminati: in ostriche svedesi e in tre confezioni di lamponi surgelati, due provenienti dalla Polonia e una dalla Serbia.

Infine, risultano ben 46 casi di alimenti invasi da muffe, anche se le denunce sono rimaste per la metà rispettivamente nell'ambito dei posti di frontiera e quali notificazioni di informazioni. E' prevalentemente associato a prodotti di origine vegetale, come nocciole e arachidi di origine cinese o di paesi dell'est o succhi di frutta. Da notare che in diversi casi la denuncia è collegata anche al deperimento dell'alimento o a circostanze fraudolente di rimozione o falsificazione delle date di conservazione.

**Tabella 7/a**

2009	NOTIFICATIONS				
	2009 Total	MARKET Total	ALERT	INFORMATION	BORDER REJ.
Aerobic Mesophiles	2	2	1	1	0
Microbiological contamination (not specified)	2	0	0	0	2
Faecal streptococci	1	0	0	0	1
Sub-total General	5	2	1	1	3
Norovirus	7	6	4	2	1
Sub-total Viruses	7	6	4	2	1
Bacteria (not specified/Others)	10	9	3	6	1
<i>Bacillus Cereus</i>	16	2	0	2	14
Coliformi	2	2	0	2	0
<i>Campylobacter</i>	6	6	0	6	0
Enterobacteriaceae	28	12	2	10	16
<i>Escherichia coli</i>	29	23	7	16	6
<i>Escherichia coli</i> O 157	5	5	4	1	0
<i>Escherichia coli</i> O 103	1	1	1	0	0
<i>Listeria monocytogenes</i>	78	59	22	37	19
<i>Salmonella</i> (not specified)	107	96	28	68	11
<i>Salmonella</i> (others)	79	69	21	48	12
<i>Salmonella</i> spp.	50	20	7	13	30
<i>Salmonella</i> Agona	5	5	0	5	0
<i>Salmonella</i> anatum	4	3	0	3	1
<i>Salmonella</i> cubana	2	2	0	2	0
<i>Salmonella</i> enterica	3	3	1	2	0
<i>Salmonella</i> enteritidis	10	10	8	2	0
<i>Salmonella</i> Indiana	3	3	1	2	0
<i>Salmonella</i> infantis	8	8	2	6	0
<i>Salmonella</i> Mbandaka	10	10	0	10	0
<i>Salmonella</i> Montevideo	5	3	0	3	2
<i>Salmonella</i> Senftenberg	13	10	3	7	3
<i>Salmonella</i> typhimurium	11	10	0	10	1
<i>Salmonella</i> typhimurium DT 104	6	6	0	6	0
<i>Salmonella</i> Newport	3	3	0	3	0

<i>Salmonella Saint Paul</i>	6	6	0	6	0
<i>Salmonella Oranienburg</i>	3	1	0	1	2
<i>Salmonella Bredeney</i>	5	5	0	5	0
<i>Salmonella Livingstone</i>	3	3	0	3	0
<i>Vibrio parahaemolyticus</i>	1	1	0	1	0
Sub-total Bacteria	514	396	110	286	118
Moulds (not specified)	48	19	0	19	29
<i>Penicillium spp</i>	1	1	0	1	0
<i>Aspergillus spp</i>	2	2	0	2	0
Sub-total Moulds	51	22	0	22	29
<b>TOTAL</b>	<b>577</b>	<b>426</b>	<b>115</b>	<b>311</b>	<b>151</b>

**Tabella 7/b**

2009	NOTIFICATIONS				
Microbiological hazards	2009 Total	MARKET Total	ALERT	INFORMATION	BORDER REJ.
PRODUCT CATEGORIES					
Beverage	4	4	0	4	0
Cereals, Bakery products	9	8	2	6	1
Cocoa products, Coffee, Tea	1	1	0	1	0
Confectionery, Honey, Bee product	6	5	4	1	1
Dairy, Milk	24	24	14	10	0
Egg products	9	9	5	4	0
Feed, Pet food	103	70	0	70	33
Fruit, Vegetables	42	27	7	20	15
Dietetic, Functional foods	8	5	4	1	3
Herbs, Spices	39	35	6	29	4
Meat, Meat products	139	125	38	87	14
Nut products, Snacks	39	20	12	8	19
Oils and fats	0	0	0	0	0
Seafood	106	62	15	47	44
Soups, Souces	0	0	0	0	0
Utensil, Food Contact materials	0	0	0	0	0
Other, Mixed, Prepared dishes	18	7	5	2	11
<b>Totale</b>	<b>547</b>	<b>402</b>	<b>112</b>	<b>290</b>	<b>145</b>

### 3.2.4 - Pericoli fisici

Oltre il 75% di pericoli derivanti delle contaminazioni di natura fisica provengono da notificazioni di mercato e dunque presenti sul territorio comunitario (Tabelle 8/a-b). Tra i corpi estranei presenti negli alimenti si riscontrano in ordine di numero, ma con poche differenze tra loro, la presenza di pezzi di frammenti di metalli, di pezzi di plastica, di vetro e di materiali non specificati. La segnalazione di questi casi è scattata spesso per una denuncia del consumatore.

Bloccate invece in frontiera 7 volte su 11, mentre in due occasioni hanno dato vita alla notificazione di allerta, alcune partite, in prevalenza provenienti dal Sud-est asiatico, di confezioni di confetteria contenenti l'ingrediente additivante E 425, c.d. *Konjac*, vietato dal 2002 in Europa, in ragione del pericolo di soffocamento provocato da tale sostanza gelificante.

In relazione alla mangimistica, ben una trentina di volte sui mercati interni, Italia compresa, si sono reperiti frammenti ossei di origine animale in preparati di prevalenza fattura comunitaria.

**Tabella 8/a**

2009	NOTIFICATIONS				
	2009 Total	MARKET Total	ALERT	INFORMATION	BORDER REJ.
<b>Physical hazards</b>					
Metal	33	24	14	10	9
Glass	12	12	11	1	0
Suffocation hazard	11	4	2	2	7
Plastic	14	14	7	7	0
Animal	33	24	0	24	9
Foreign body (not specified)	4	3	2	1	1
Other (n 1.)	3	2	0	2	1
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>	<b>83</b>	<b>36</b>	<b>47</b>	<b>27</b>

**Tabella 8/b**

2009	NOTIFICATIONS				
Physical hazards	2009 Total	MARKET Total	ALERT	INFORMATION	BORDER REJ.
PRODUCT CATEGORIES					
Additives	4	3	3	0	1
Beverage	23	18	9	9	5
Cereals, Bakery products	4	3	0	3	1
Cocoa products, Coffee, Tea	5	4	1	3	1
Confectionery, Honey, Bee product	4	4	2	2	0
Dairy, Milk	0	0	0	0	0
Egg products	19	16	0	16	3
Feed, Pet food	14	13	6	7	1
Fruit, Vegetables	5	5	2	3	0
Dietetic, Functional foods	1	1	1	0	0
Herbs, Spices	3	1	1	0	2
Meat, Meat products	3	1	1	0	2
Nut products, Snacks	0	0	0	0	0
Oils and fats	2	2	1	1	0
Seafood	1	1		1	
Soups, Souces	1	0		0	1
Utensil, Food Contact materials	8	7	4	3	1
Other, Mixed, Prepared dishes	0	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>97</b>	<b>79</b>	<b>31</b>	<b>48</b>	<b>18</b>

### **3.2.5 - Problematiche inerenti all'igiene e alla qualità**

La totalità, salvo un unico caso, delle 231 segnalazioni relative ad aspetti inerenti all'igiene e alla qualità dei prodotti sono costituite in forma di notificazioni di respingimenti in frontiera, per cui le derrate non hanno accesso sui mercati dei paesi comunitari, e notificazioni di informazioni, che sta a significare che le problematiche individuate sono di rilevanza locale (Tabelle 9/a-b).

Il cattivo stato di igiene, non meglio specificato, e di conservazione in cui vengono rinvenute le merci è di gran lunga la questione più frequente (oltre il 40%) e concerne ampiamente i prodotti ittici, poi le carni e i vegetali, quasi tutti di importazione da paesi extra-UE.

Il controllo delle temperature lungo la filiera alimentare rappresenta un'altra questione di rilievo in ambito di igiene dei prodotti refrigerati e surgelati. Sono ben 33 gli accertamenti di non conformità in relazione ai prodotti ittici d'importazione conseguenti alla rottura o disfunzionamento della catena del freddo, finanche con merce surgelata all'origine ma giunta scongelata a destino.

Un'altra questione attiene al rinvenimento di escrementi di roditori in vegetali, per gran parte fiori di ibisco, utilizzabili per infusi, provenienti dalla Nigeria in 11 casi su 14 e bloccati in Polonia.

In relazione più propriamente alle condizioni qualitative intrinseche dei prodotti, numerosi sono i rilievi circa le caratteristiche organolettiche alterate o inadatte al consumo umano (53 casi); non infrequenti poi le merci deperite, in stato di deterioramento o di putrefazione tali da presentare cattivi odori (34). L'alimento più coinvolto è ancora il pesce.

Risultano inoltre due casi di utensileria da cucina difettosi per fenomeno di corrosione del metallo da Cina e Germania.

**Tabella 9/a**

2009	NOTIFICATIONS				
Hygiene and Quality-related issues	2009 Total	MARKET Total	ALERT	INFORMATION	BORDER REJ.
Feces	14	0	0	0	14
Temperature control	34	1	0	1	33
Hygienic state	89	3	1	2	86
Organoleptic characteristics	53	13	0	13	40
Spoilage	24	2	0	2	22
Deterioration	4	1	0	1	3
Corrosion	2	2	0	2	0
Abnormal smell	5	3	0	3	2
Preservation	7	0	0	0	7
Sub-Total Fraud-related issues	18	6	1	23	160
<b>TOTAL</b>	<b>232</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>24</b>	<b>207</b>

**Tabella 9/b**

2009	NOTIFICATIONS				
Hygiene and Quality-related issues	2009 Total	MARKET Total	ALERT	INFORMATION	BORDER REJ.
PRODUCT CATEGORIES					
Beverage	1	1	0	1	0
Cereals, Bakery products	3	2	0	2	1
Cocoa products, Coffee, Tea	12	0	0	0	12
Confectionery, Honey, Bee product	0	0	0	0	0
Dairy, Milk	3	2	0	2	1
Egg products	0	0	0	0	0
Feed, Pet food	3	0	0	0	3
Fruit, Vegetables	40	1	0	1	39
Dietetic, Functional foods	1	1	0	1	0
Herbs, Spices	6	0	0	0	6
Meat, Meat products	11	4	1	3	7
Nut products, Snacks	7	2	0	2	5
Oils and fats	2	0	0	0	2
Seafood	120	6		6	114
Soups, Souces	1	1	0	1	0
Utensil, Food Contact materials	7	3	0	3	4
Other, Mixed, Prepared dishes	3	0	0	0	3
<b>Totale</b>	<b>220</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>22</b>	<b>197</b>

### 3.2.6 - Problematiche inerenti all'etichettatura, al *packaging* e alle frodi

La maggior parte delle 172 segnalazioni relative all'etichettatura concernono aspetti relativi ad etichettature irregolari, non meglio

specificate, all'assenza di etichetta sulle confezioni o ad indicazioni omesse; numerosi gli ingredienti allergenici non dichiarati, e in particolare la presenza non indicata di composti del latte in biscotti tipo *wafer* e in prodotti della cioccolata, soprattutto dalla Germania per il latte. Prodotti ittici e carni formano le categorie maggiori (Tabelle 10/a-b), la cui provenienza predominante è la UE.

In relazione ai solfiti, soprattutto nei crostacei la provenienza riguarda principalmente i paesi extra-UE, come per i prodotti trattati per irradiazione non risultante sulla confezione in buona parte dagli Stati Uniti.

Le questioni prevalenti circa il condizionamento, riguardano confezioni danneggiate (16 su 29 non conformità totali) e quelle difettose, comprensive di quelle rilevate come inadeguate (16). I prodotti maggiormente interessati riguardano carni e sotto-prodotti di origine animale per i mangimi di provenienza prevalente dagli Stati Uniti e il pesce da paesi dell'Asia (Corea e Vietnam) e dal Marocco. In gran parte le partite sono state individuate in frontiera e respinte.

Con riferimento alle situazioni connotate da frode, riguardano nella quasi totalità tentativi di introduzione illegale di merci da mercati esteri, bloccati in frontiera e respinti. La metà concerne l'assenza delle certificazioni sanitarie, la loro falsificazione oppure irregolarità in relazione al tipo di merci cui si accompagnano o perché scadute, oltre che alcuni casi di falsificazione dei bolli sanitari e di rimozione di sigilli delle autorità sanitarie. Le merci più interessate sono molluschi e crostacei in prevalenza dall'Asia orientale e Sud orientale, il pescato da Senegal e America latina, questa anche per le carni bovine, nocciole, pistacchi e arachidi dalla Turchia e dalla Cina, oltre che olio di girasole dall'Ucraina. In una quindicina di casi le partite, in particolare pesce da

Cina e America Latina, provenivano da stabilimenti privi di autorizzazione, con inoltre alcuni tentativi di utilizzo abusivo e falsificazione di marchi di altre aziende regolarmente autorizzate. In tre casi le non conformità riguardavano il transito non autorizzato da paesi dell'Est per uova, carne e latte in polvere; in altri è rilevata la mancanza di autorizzazioni al commercio, in particolare per lotti di tè di origine cinese.

Infine, non mancano alcune tentativi riscontati di commercio di alimenti con termine minimo di conservazione (TMC) già trascorso e di alcuni altamente deperibili con data di scadenza decorsa e in due casi contraffatta.

**Tabella 10/a**

2009	NOTIFICATIONS				
	2009 Total	MARKET Total	ALERT	INFORMATION	BORDER REJ.
<b>Labelling, Packaging, Fraud-related issues</b>					
Incorrect label	30	10	0	10	20
Absent label	8	4	1	3	4
Unlabelled GM	1	1	0	1	0
Unlabelled irradiation	6	3	0	3	3
Unlabelled (other)	0	0	0	0	0
Undeclared sulphites	20	17	11	6	3
Undeclared chemical substance (other)	9	8	3	5	1
Undeclared milk	61	61	44	17	0
Undeclared peanut	7	7	6	1	0
Undeclared soya	6	6	5	1	0
Undeclared gluten	8	8	7	1	0
Undeclared egg	7	7	7		0
Undeclared food substance (other)	9	9	7	2	0
<b>Sub-Total Labelling-related issues</b>	<b>172</b>	<b>141</b>	<b>91</b>	<b>50</b>	<b>31</b>
Defective packaging	12	5	3	2	7
Damaged packaging	16	5	1	4	11
<b>Sub-Total Packaging-related issues</b>	<b>28</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>18</b>
Authorization	15	3	3	0	12
Certificate	47	4	0	4	43
Import	13	6	0	6	7
Placing on market	9	7	2	5	2
Date	9	5	1	4	4
Trade	1	1	0	1	0
<b>Fraud Sub-Total Fraud-related issues</b>	<b>94</b>	<b>26</b>	<b>6</b>	<b>20</b>	<b>68</b>
<b>TOTAL</b>	<b>294</b>	<b>177</b>	<b>101</b>	<b>76</b>	<b>117</b>

Tabella 10/b

2009 Labelling, Packaging, Fraud- related issues PRODUCT CATEGORIES	NOTIFICATIONS				
	2009 Total	MARKET Total	ALERT	INFORMATION	BORDER REJ.
Additives	1	0	0	0	1
Beverage	6	6	2	4	
Cereals, Bakery products	25	23	19	4	2
Cocoa products, Coffee, Tea	39	37	22	15	2
Confectionery, Honey, Bee product	10	8	6	2	2
Dairy, Milk	5	3	1	2	2
Egg products	3	1	0	1	2
Feed, Pet food	7	2	0	2	5
Fruit, Vegetables	16	10	5	5	6
Dietetic, Functional foods	19	17	9	8	2
Herbs, Spices	5	3	2	1	2
Meat, Meat products	34	23	12	11	11
Nut products, Snacks	11	2	2	0	9
Oils and fats	5	0	0	0	5
Seafood	39	9	3	6	30
Soups, Souces	6	4	3	1	2
Utensil, Food Contact materials	3	2	1	1	1
Other, Mixed, Prepared disse	10	8	5	3	2
<b>Totale</b>	<b>244</b>	<b>158</b>	<b>92</b>	<b>66</b>	<b>86</b>

#### **4 - LE TOSSINFEZIONI ALIMENTARI IN ITALIA**

Tra il 2000 e il 2007 sono 25.642 le persone colpite da malattie a trasmissione alimentare nell'ambito di focolai epidemici, ovvero relativi a episodi di due o più casi insieme originati dalla stessa malattia o infezione, che rientrano nella classe 4 delle notifiche obbligatorie del sistema sanitario nazionale per le patologie infettive e diffuse pericolose per la salute pubblica (D.M. 15/12/1990). Ma maggiore è l'incidenza se si osservano i numeri complessivi per singoli soggetti rispetto alle classi 1 e 2. Dal bollettino epidemiologico annuale del Ministero della salute, prendendo a riferimento alcune delle rilevanti patologie di interesse alimentare negli anni 2004, 2007 e 2008 (quest'ultimo solo per i dati provvisori disponibili), risultano rispettivamente le seguenti segnalazioni: della classe 1, botulismo numero casi 27 e 14, trichinosi, 21 e 1; della classe 2, salmonellosi non tifoidea 9.180 e 6.731 (5.558 nel 2008), diarrea infettiva 2.572 e 3.599 (2.228 nel 2008), epatite A 2.477 e 1.159 (886 nel 2008), brucellosi 463 e 179 (132 nel 2008), febbre tifoidea 355 e 182 (82 nel 2008), leptospirosi 38 e 45 (23 nel 2008), listeriosi 32 e 89 (102 nel 2008).

D'altro canto il fenomeno delle tossinfezioni non è imputabile unicamente al produttore o al distributore degli alimenti coinvolti, anzi spesso hanno origine in ambito domestico per inadeguate pratiche di manipolazione (con stime che vanno tra il 50 e 80% a seconda degli studi): preparazione eccessivamente anticipata, conservazione a temperatura ambiente, consumazione cruda, scarsa cottura, non corretto scongelamento, contaminazione crociata.

Ciò nondimeno, i risultati delle analisi dei Laboratori Pubblici sui campioni nell'ambito del controllo ufficiale rilevano una situazione da non sotto stimare.

Gli oltre 150.000 controlli analitici eseguiti nel 2008 dalle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA) e dagli Istituti Zooprofilattici Sperimentali (IZS) hanno accertato 3.650 non conformità, riguardanti principalmente le contaminazioni microbiologiche diverse da quelle dovute a *Salmonella* e *Listeria monocytogenes* e, in misura inferiore, le contaminazioni chimiche non dovute a metalli pesanti (es. sostanze estranee) e da micotossine, ed infine quelle inerenti la composizione (es. presenza o quantità di sostanze non consentite), l'etichettatura e la presentazione (es. non conformità sulla composizione, affermazioni ingannevoli), concernenti con netta prevalenza la frutta secca e suoi preparati, e di seguito i grassi e oli (in particolare l'olio di oliva extra-vergine), la categoria delle erbe, spezie, caffè e tè, i cereali e prodotti della panetteria, i dolci, la carne e prodotti carnei, i latticini caseari e quelli ittici.

Dal 2000 al 2008 il raffronto dell'attività complessiva svolta dai due organismi mostra un decremento progressivo delle analisi, con una incidenza delle irregolarità che oscilla attorno ad una media annua del 3,2%.

Dalle non conformità si possono trarre alcune evidenze circa i conseguenti "rischi" nel consumo di alimenti. Con maggior diffusione sono *Salmonella*, *Listeria*, *Campylobacter* i patogeni rilevati in diverse categorie alimentari e origine di infezioni umane; per le verdure inoltre l'*Enterovirus* (*Epatite A* e *Norovirus*) e la *Brucella* nei settori bovino, ovicaprino e nei prodotti latticini caseari, oltre che in questi l'*Enterotossina stafilococcica*. Il rischio microbiologico da altri microrganismi quali *S. aureus*, *B. cereus*, vibrioni patogeni e altri è di difficile valutazione in quanto i relativi dati ufficiali vengono assemblati sotto un'unica voce. La *Yersinia*, positiva in numerosi campioni

analizzati, potrebbe avere un'incidenza reale maggiore nelle tossinfezioni, non essendo attualmente diagnosticata in Italia, a differenza del resto del territorio comunitario, dove rappresenta la terza causa di infezione.

La contaminazione da micotossine è significativa nella frutta secca, cereali e spezie, e quella da metalli pesanti fa registrare una distribuzione diffusa su tutte le tipologie di alimenti per il cadmio e il piombo e la presenza di mercurio nei prodotti ittici (in particolare pesci predatori). La situazione pare però non rivestire caratteri di criticità in relazione all'esposizione a questi contaminanti da parte della popolazione italiana in quanto i livelli di assunzione restano sotto le dosi limite cautelative di riferimento. Tra gli additivi destano maggior preoccupazione sanitaria i solfiti per il loro potenziale allergenico.

Mentre le irregolarità nei residui dei fitofarmaci sono fortemente diminuite in ragione dei controlli più mirati, delle restrizioni negli usi di alcuni prodotti e di prassi agricole degli OSA più corrette.

## **5 - INDAGINE CONOSCITIVA PRESSO IL CONSUMATORE**

Con l'ausilio del questionario sotto riportato (v. pag. 73), cui si sono qui aggiunte (in grassetto e tra parentesi) a fianco delle singole caselle di opzione le indicazioni del numero complessivo di risposte acquisite, si sono ottenute le seguenti risultanze in merito alla conoscenza del consumatore circa le malattie alimentari e i mezzi d'informazione delle relative allerte.

Dei 155 intervistati, bilanciati per sesso, la quasi totalità ha dimestichezza con lo strumento informatico e "viaggia" in internet quasi quotidianamente. Questo probabilmente è anche in ragione, oltre che della diffusione del mezzo in sé, del livello di formazione piuttosto elevato, risultando oltre il 84% in possesso del titolo di scuola media superiore o di laurea, contro solo 1/7 titolari di licenza di scuola elementare o media secondaria di 1° grado (scuola media), e di una situazione professionale connotata da stabilità, in relazione a cui si rileva inoltre che degli occupati totali il 16% svolge un'attività inerente al settore alimentare.

Del campione solo un 7,8% dichiara di non aver mai sentito parlare di casi di emergenze o allerte di carattere sanitario legate al commercio o al consumo di alimenti, mentre della restante parte il 41% ne ha avuto conoscenza numerose volte (oltre le 5), il 27% almeno in più di un'occasione e un certo numero consistente (1/3) ne è venuto al corrente in una sola occasione. Se si uniscono questi ultimi con i precedenti, dichiaratisi non informati, risulta un numero tutto sommato elevato di consumatori, quasi il 39% del campione, che, a fronte delle numerosissime segnalazioni di "scandali alimentari" che giungono alla cronaca, pare essere non ordinariamente o in grado assai ridotto raggiunto da tali notizie. Un fenomeno analogo trova inoltre conferma nel

fatto che, tra i soggetti che hanno avuto conoscenza dei suddetti allarmi, ve ne è quasi il 18% che afferma di non ricordarsi comunque di che cosa si trattasse e, tra coloro che se ne ricordano, un 5,5% omette comunque di specificarlo: si può arrivare a dire che oltre una persona su quattro, tra quelli che ne hanno avuto notizia, non sono in grado di rammentare il fatto specifico che ha originato la situazione di allerta sanitaria. Se si somma questo numero a coloro che non ne hanno mai avuto informazione, si può sul punto osservare che il 31,6% del campione, dunque quasi un consumatore su tre, non conservano “memoria” delle allerte alimentari che gli organi pubblici, oltre che i media, pongono all’attenzione urgente del pubblico.

Pur se, come accennato, vi sia un utilizzo diffuso del *personal computer* e della rete *web*, l’informazione non trova in questo canale lo strumento di maggior diffusione. Infatti, tenuto conto che di norma il singolo intervistato assume notizie da più mezzi d’informazione, sono comunque i veicoli tradizionali della televisione e della carta stampata (quotidiani e riviste) a far la parte del leone nella comunicazione al pubblico delle notizie relative alla salute pubblica, staccando entrambi del doppio quello dell’*internet* e in maniera nettissima la radio e la comunicazione personale nell’ambito familiare, amicale o lavorativo. Da una media ponderata tra le diverse fonti, risulta il seguente ordine: televisione 32,2%, stampa 30,8%, *internet* 15,2%, passaparola 11,8%, radio 10%. E’ evidente che la rete svolge una maggiore funzione quale strumento di lavoro, vero e proprio, oppure per attività del tempo libero o della comunicazione privata, ma non ha raggiunto ancora il ruolo di sistema predominante e organico dell’informazione: le notizie vi sono presenti, anche massivamente, ma le fonti, in particolare, di una certa qualità o più tecniche non sempre sono di facile reperimento rispetto ad altre meno

specializzate e di più immediato “linkaggio”, o ad ogni modo sono poco consultate.

Venendo al contenuto delle segnalazioni di pericolo, si può osservare che le vicende di allarme sanitario, che i consumatori intervistati hanno presente, sono veramente numerose e possono coincidere per tipologia dei casi, anche se non integralmente, con molti dei rischi alimentari effettivamente denunciati dalle autorità sanitarie. Sono menzionate una cinquantina di tipi diversi di contaminazioni e condizioni potenzialmente nocive, da quelle più diffuse nel sapere comune, di natura microbiologica (patogeni quali *salmonella*, *botulino*, *vibrione* del colera, malattie quali epatite A, toxoplasmosi), chimica (vari additivi, mercurio, OGM, melamina, etanolo, radioattività) o di igiene sanitaria (alimenti in cattivo stato di conservazione, sofisticati, scaduti), a quelle più “tecniche” e meno conosciute (come per le biologiche, brucellosi, trichinosi, listeriosi; per le chimiche, ITX, grassi idrogenati, micotossine, piombo, alcuni additivi in particolare). Alcune osservazioni: non sono mai citate le contaminazioni di natura fisica; ognuna delle singole problematiche viene richiamata da uno solo o pochi intervistati; solo le seguenti vengono menzionate da numerosi consumatori: encefalopatia spongiforme bovina (quasi sempre come “mucca pazza”), metanolo nel vino, influenza aviaria, diossina in vari alimenti, prodotti avariati. Inoltre, alcuni consumatori menzionano la c.d. “influenza suina”: pur non essendo in verità una malattia di origine animale o alimentare, è chiaro che il consumatore abbia conservato a mente la comunicazione che all’origine i *media*, a livello mondiale, hanno erroneamente divulgato, ossia che si trattasse di una zoonosi, attribuendo al suino la fonte di trasmissione di quella certa malattia, mentre il ceppo virale in questione è tipicamente dell’uomo. Esempio evidente e purtroppo non raro di mala informazione

da parte dei mezzi di comunicazione, non specializzati, in materia sanitaria e alimentare.

Per la netta maggioranza dei consumatori intervistati, poi, l'informazione dei rischi alimentari ricevuta ha assunto una valenza di evidente utilità, in termini di necessità (42% del campione) o di opportunità (30%); è stata, al contrario, ritenuta inopportuna o addirittura inutile solo nel 2,5% dei rispettivi casi. Un 8% fornisce alcune osservazioni, ritenendo che il messaggio pervenuto sia spesso tardivo rispetto al fenomeno e di conseguenza inutile, oppure sia fondamentale, in sé, ma formulato in maniera insufficiente o poco attendibile, se non errata, al fine di un'efficace tutela della salute della collettività; alla stessa stregua, le sue modalità sono ritenute eccessivamente allarmistiche, soprattutto nei plurigeniti commenti rinvenibili sulla rete *web*.

La funzionalità del fattore "utilità" si è manifestata in maniera alquanto diversificata nei confronti dei destinatari della comunicazione. Quando ha esplicato una funzione positiva di rassicurazione del soggetto, la consapevolezza del rischio, da un lato, ha permesso di mantenere inalterate le usuali abitudini alimentari nel 27% dei casi, mentre, dall'altro, ha indotto 1/5 dei consumatori ad evitare il potenziale pericolo dirigendo le proprie scelte alimentari su prodotti diversi da quelli di solito consumati; il 17% ritiene che tale conoscenza abbia permesso loro di tenere un conseguente comportamento idoneo ad evitare di contrarre la malattia o di incorrere nel pericolo segnalati. Al contrario la segnalazione ha provocato in alcuni soggetti un senso di insicurezza (14%) e in altri, sebbene in una casistica di gran lunga inferiore, un vero e proprio senso di paura o di panico (1,9%). Infine, un 6% resta del tutto indifferente alla portata del messaggio.

Nella situazione sopra descritta di elevata sensibilità del consumatore alle problematiche circa le malattie di origine alimentare, per un'evidente implicazione sia collettiva sia personale, e disponibile a ricevere tempestive e corrette, ma anche equilibrate, informazioni in merito, quale ruolo può ricoprire il sistema di rapida allerta sanitaria per gli alimenti e i mangimi (*Rapid Alert System for Food and Feed*, RASFF) della UE? Il sondaggio svolto mostra la quasi assoluta non conoscenza tra i consumatori di tale strumento di comunicazione dei rischi alimentari (85%) e una modesta presenza di soggetti che ne ha sentito parlare, ma non sa bene in cosa consiste (9%). Il RASFF, in conclusione, risulta conosciuto da un ristretto numero di consumatori (6%), da una parte dei quali però non è mai stato consultato, mentre da alcuni altri è stato utilizzato raramente; solo 1/5 di questi, oltre a conoscerlo, lo consulta sovente. Quest'ultima categoria, peraltro, è costituita per i 2/3 da soggetti professionalmente implicati nel settore agroalimentare, i quali effettivamente ne possono aver avuto conoscenza per un interesse personale ma più facilmente, anche se non risulta dal questionario sottoposto, per ragioni professionali, non da ultima la stessa formazione ricevuta in azienda o, privatamente, per adeguarsi alle procedure di autocontrollo HACCP.

**QUESTIONARIO ANONIMO SUL SISTEMA DI ALLARME SANITARIO  
IN AMBITO ALIMENTARE NELLA UNIONE EUROPEA**

(per rispondere, fai un "click" nella casella che scegli:  ) (N.d.A.: N° schede compilate: 155)

- 1) Professione attuale:
- Studente : Scuola Secondaria di 2° Grado  ( 5 )      Università  ( 5 )
  - Lavoratore : Autonomo  (32) Dipendente  (103) Altro/Disoccupato  ( 7 ) (nessuna risposta: 5 )
  - Attività connessa con gli alimenti/bevande (es. Ristorazione, Negozio o Azienda del settore alimentare, ecc.): Sì  (25) No  (87) (nessuna risposta: 42 )
  - Maschio  (61)      Femmina  (64) (nessuna risposta: 13 )
- 2) Titolo di studio:
- Diploma Scuola Elementare  ( 7 )
  - Diploma Scuola Media  (15)
  - Diploma Scuola Superiore  (52)
  - Laurea  (81)
  - Altro  ( 8 ) > (Puoi specificare? Dottorato: 5 /Specializzazione quadriennale post-laurea: 1 /Master: 1/Laurea breve di tre anni post diploma: 1)
- 3) Utilizzi la Rete INTERNET (da solo o con altra persona) ?
- Mai  ( 12 )
  - Sì, almeno 1 volta alla settimana  ( 9 )
  - Sì, almeno 1 volta al mese  ( 6 )
  - Sì, quasi tutti i giorni  (128)
- 4) Hai avuto conoscenza di casi (anche non tuoi personali) di emergenza o di allarme per malattie dell'uomo o pericoli in relazione al consumo o al commercio di alimenti o di bevande in Italia o in Europa ?
- No, mai  ( 19 )
  - Sì  (136)
- Se sì, quante volte: (Nessuna risposta: 3)
- almeno una volta  (42)
  - tra 3 e 5 volte  (36)
  - più di 5 volte  (55)
- 5) Se hai risposto "Sì" alla domanda N° 4, ti ricordi di cosa si trattava?
- No  (24)
  - Sì  (112) > (Puoi specificarlo, anche con tue brevi parole? ..... ) (Nessuna specificazione: 6)
- 6) Se hai risposto "Sì" alla domanda N° 4, in che modo hai avuto conoscenza di questi casi (puoi segnare anche più risposte) ?
- per passa parola di familiari, amici, colleghi  (34)
  - tramite la stampa (quotidiani, settimanali, altre riviste)  (91)
  - tramite la radio  (31)
  - tramite la televisione  (95)
  - tramite Internet  (45)
- 7) Se hai risposto "Sì" alla domanda N° 4, ritieni che per il consumatore, come te, la segnalazione fosse .... ?
- a) inutile  ( 4 )
  - b) opportuna  (47)
  - c) necessaria  (68)
  - d) inopportuna  ( 4 )
  - d) non so  ( 1 )
  - e) altro  (12) > (Puoi specificare? .....)
- 8) Se hai risposto alla domanda N° 7 segnando la casella b) o c) o d) o e), puoi dire quale "utilità" o "inutilità" attribuisce alla segnalazione ricevuta ?
- mi ha rassicurato, ma non ho cambiato le mie abitudini nel mangiare/bere  (43)
  - mi ha rassicurato e ho cambiato le mie abitudini nel mangiare/bere  (31)
  - mi ha permesso di evitare di contrarre la malattia o il pericolo segnalati  (26)
  - mi ha provocato un senso di insicurezza  (22)
  - mi ha provocato un senso di paura o di panico  ( 3 )
  - nessuna utilità  ( 9 )
- 9) Sai che esiste un mezzo di allarme sanitario per gli alimenti dell'uomo e dell'animale (chiamato "Sistema di Allerta Rapido per gli Alimenti e i Mangimi - RASFF"), che tutti i consumatori possono consultare gratuitamente tramite un sito Internet della Unione Europea (UE)?
- No  (133)
  - Ne ho sentito parlare, ma non so di cosa si tratta e non l'ho mai consultato  ( 13 )
  - Sì  ( 9 )
- 10) Se hai risposto "Sì" alla domanda N° 9, quante volte lo hai consultato?
- Almeno 1 volta  (4)
  - Alcune volte  (2)
  - Spesso  (2)
  - Mai  (1)

## **6 - NOTE CRITICHE E OSSERVAZIONI CONCLUSIVE**

Il sistema RASFF fornisce una ampia e dettagliata panoramica dei rischi per la salute umana legati agli alimenti, dalle sostanze chimiche ai microrganismi, dall'igiene a questioni relative al condizionamento e all'abuso delle certificazioni sanitarie, con una particolare attenzione a quei fenomeni che possono avere diffusione sovranazionale. Ma proprio la mole delle informazioni e la portata dei rischi, confermati anche dai dati epidemiologici per il territorio nazionale, portano naturalmente a domandarsi se l'impianto attuale di *governance* dei rischi sanitari tramite il RASFF sia adeguato. Non è infatti concepito come un sistema organico di base per la pianificazione dei programmi di sicurezza alimentare. E tale aspetto si aggrava se si tiene conto che non esiste un meccanismo disciplinato che metta in relazione tale strumento, e le sue applicazioni localizzate, con i sistemi di vigilanza epidemiologica.

La mancanza di un approccio normalizzato di gestione delle allerte che possa assicurare livelli omogenei di intervento di tutte le autorità nazionali, lascia libero il campo ad una elevata discrezionalità nelle attuazioni del sistema di protezione a livello nazionale e rende difficile una valutazione delle stesse, oltre che praticamente impossibile una comparazione tra i paesi membri.

Questi segni esteriori di carenza, lasciano intravedere anche alcune difficoltà interne al processo medesimo, nonostante gli sforzi di omogeneizzazione dei sistemi a livello nazionale e di riunificazione tra diversi strumenti settoriali di allerta.

Innanzitutto è evidente la complessità del procedimento che, innescato da una fase di *bottom-up*, con basi radicate in una sovrastrutturata interazione tra autorità locali, periferiche e nazionali e su regole diverse

tra i paesi, si intreccia con momenti di valutazione del rischio a diversi livelli, per rivolgersi poi verso tutti gli altri Stati e far di nuovo ritorno al mittente in un successivo momento, dopo aver assunto dati aggiuntivi da varie fonti. Inoltre, a questo punto, è pronto per ripartire in senso inverso. I flussi informativi, secondo questo modulo circolare continuo, rischiano di giungere ai destinatari o responsabili dei vari *step* in un momento in cui, secondo le circostanze del rischio, la situazione di fatto o la misura originariamente adottata potrebbero essere già variate. Il rischio di lungaggini del procedimento e di tardività delle reazioni comuni è piuttosto probabile. Capita che i tribunali nazionali, nelle more del RASFF circa la chiarificazione dell'ambito di un certo pericolo e della prospettazione delle azioni concrete di salvaguardia, adottino decisioni urgenti e cautelative nei riguardi dello stesso problema, che si rivelano poi non in linea o non necessarie rispetto alle successive indicazioni tecnico-scientifiche della UE, a volte con riflessi negativi sul mercato o per gli operatori coinvolti.

Secondariamente, mancano criteri precisi e univoci e riferimenti obiettivi per la identificazione del pericolo e la valutazione del rischio. Conseguenza ne è un ricorso eccessivo al principio di precauzione nell'ambito del RASFF in casi di incertezza scientifica. Pur essendo due istituti autonomi, la linea di demarcazione è sottile e spesso il secondo viene utilizzato quale ordinario strumento di estrinsecazione del primo.

Oltretutto, negli ambiti nazionali le responsabilità e i poteri connessi alle fasi di valutazione e di gestione del rischio sono spesso riassunte in un unico soggetto, l'autorità amministrativa centrale. L'Italia, in cui manca una agenzia autonoma per la sicurezza alimentare, ne è un esempio.

Queste difficoltà, accompagnate dalla naturale discrezionalità politica nella gestione del rischio, forniscono a volte la giustificazione per

interventi nazionali che, sebbene proclamati a salvaguardia della sicurezza e qualità dei prodotti a fronte dei continui pericoli accertati, possono, sotto velate spoglie, nascondere aneliti di protezionismo. Ne può essere un esempio la recente introduzione in Italia di ulteriori e specifiche norme in materia di protezione dell'origine dei prodotti. In un moderno ed efficiente sistema di produzione che deve confrontarsi in ogni momento con un mercato globale ed affrontare situazioni di rischio in un'ottica universale, non sono certo questi atteggiamenti di chiusura su sé stessi a rappresentare la soluzione più opportuna. Bisogna, invece, ricercare soluzioni di crescita e di diffusione della cultura della qualità e sicurezza con l'uso delle conoscenze e dei sistemi a valenza internazionale, quali anche quello di allerta, basati sulla valutazione approfondita della situazione di rischio sotto tutti gli aspetti per un'efficace decisione volta alla sicurezza e alla qualità della vita.

Un altro aspetto critico riguarda le informazioni fornite al consumatore. La segnalazione e le notizie inerenti al potenziale pericolo e alle caratteristiche del contaminante, ai comportamenti da tenere in via preventiva per evitare la situazione nociva, ma anche alle corrette modalità di affrontare la contaminazione eventualmente contratta, troppo spesso sono rilasciate a canali di comunicazione non adeguatamente preparati, quali spesso si dimostrano i *media*. Questi sovente strumentalizzano, a seconda delle convenienze, la comunicazione per ottenere una determinata reazione o presa di posizione del consumatore, anziché operare per la formazione della sua maggior consapevolezza. In questo senso il pubblico è lasciato troppo a sé stesso o in balia di un circuito informativo vizioso, con rischi di inutili e ingiustificati allarmismi. Il panico non aiuta senz'altro a tenere un comportamento correttamente vigile.

D'altro canto, è assodato che il consumatore non conosce il RASFF, come canale d'informazione, e tanto meno lo consulta. Il sistema di allerta comunitario soffre dunque di un problema di visibilità, di "comunicazione della comunicazione".

Nell'ambito delle informazioni fornite dal RASFF al consumatore, per altro, non appare l'indicazione del produttore, la marca del prodotto e i numeri del lotto, a differenza del sistema RAPEX<sup>30</sup> per i prodotti commerciali non alimentari. L'omissione di queste indicazioni, che evidentemente per il legislatore non paiono necessarie alle finalità del RASFF, possono però sortire nel consumatore un senso di sfiducia diffuso verso tutta una gamma di prodotti ricongiungibili, in modo più o meno corretto, al prodotto o alla singola partita contaminati, con indesiderate e pesanti ricadute economiche e di mercato. Le esperienze degli Stati Uniti e della Francia mostrano che la segnalazione volontaria di un rischio alimentare da parte dell'operatore coinvolto, sulla base di linee guida condivise, presenta aspetti fortemente positivi. Dagli studi eseguiti in questi paesi, pare che il consumatore, a fronte di una informazione "completa" da parte di un marchio di un proprio prodotto o lotto specifico a rischio, sia portato, anziché a fuggire da tale marca, a fidelizzarsi ulteriormente, giudicando tale atteggiamento aziendale come un fattore di serietà ed efficienza nel risolvere il problema a tutela della salute.

Anche l'operatore incontra delle difficoltà di comunicazione e di collaborazione nella fase di valutazione sia all'interno del sistema nazionale per le difficoltà di approccio con il gestore del rischio e il valutatore, sia nei confronti della Commissione Europea per i casi di *suivi*

---

<sup>30</sup> Il portale del Rapid Alert System for non-food consumer products (RAPEX) è reperibile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats_reports_en.htm).

e dei Paesi membri allorché un proprio prodotto, giunto su quei mercati, sia denunciato sul RASFF.

Allo stato attuale, comunque, il RASFF rappresenta un valido ed essenziale strumento per la protezione del consumatore e della salute pubblica, svolgendo una molteplice funzione: 1) di permettere ai paesi partecipanti di essere avvisati dei rischi immediati, 2) di fungere da utile base per valutare gli andamenti e le tendenze storiche delle problematiche inerenti alla sicurezza alimentare, e 3) di avere la capacità-potenziale di prevedere i possibili pericoli futuri.

Anche se alcuni aspetti, come sopra accennato, risultano da ottimizzare, il sistema esplica senz'altro un ruolo di ausilio concreto per gli apparati politici, sanitari e veterinari, o comunque con compiti di tutela della salute, nello svolgimento dei compiti di valutazione e di decisione. Le amministrazioni nazionali (come i nostri Servizi Medici e Veterinari o gli Uffici Veterinari per gli adempimenti comunitari, UVAC) e comunitarie (quale il Food and Veterinary Office, FVO) possono trovare nel RASFF una fonte importante ed aggiornata per impostare più efficacemente l'attività di controllo e vigilanza oltre che di prevenzione delle tossinfezioni, quantomeno, in mancanza di normazione a riguardo, su base volontaria.

Il fatto di essere apprezzato da organismi sovranazionali come l'OMS, ha permesso al sistema di fungere da impulso per l'incremento e lo sviluppo delle relazioni internazionali sia degli Stati membri sia della UE. L'accresciuta recente collaborazione con il *network* globale INFOSAN e altre reti sanitarie dei paesi membri OMS e FAO ne sono la dimostrazione.

Tale contesto internazionale, peraltro, può essere una sede idonea a consolidare la volontà di ricercare e fissare metodi e criteri, fondati sulle

conoscenze scientifiche e condivisi da tutti i paesi, per l'attività di *risk analysis*.

Attraverso la sua ordinaria attività, espleta anche una serie di funzioni indirette, che sebbene esulino dalle sue finalità di tutela sanitaria, sono comunque importanti nell'attuale situazione di globalizzazione in cui alcune soluzioni non possono essere ricercate localmente. Protegge il mercato interno, ridandogli equilibrio in determinate situazioni: l'eccessiva importazione di una merce in un dato periodo, può ridursi successivamente a seguito di un'allerta (ne possono essere un esempio i pistacchi dall'Iran tra il 2005 e il 2006). Può ingenerare tra gli operatori il ricorso a buone prassi nel campo della *food safety* e apportare valore aggiunto alla filiera agroalimentare in termini di efficienza e qualità delle attività. Rafforza la salvaguardia della produzione e del commercio di cibi sani e sicuri, facendo sì che il sistema produttivo tenda alla ricerca e sviluppo di una sempre maggior qualità, sensoriale e nutritiva, degli alimenti.

Infine, si può concludere osservando che la *governance* dei rischi associati agli alimenti, nella forma che la UE si è voluta dare attraverso l'istituzione dell'attuale sistema di rapida allerta sanitaria in campo alimentare, sia propriamente caratterizzata da due aspetti necessari nell'odierna società del rischio: da un lato, la volontà di gestione sulla base delle conoscenze scientifiche e della consultazione di esperti da parte di un centro legittimato in virtù di una rappresentanza condivisa dai soggetti partecipanti al processo e dai soggetti destinatari degli effetti della gestione (operatori economici e cittadini) e, dall'altro, l'accettazione da parte del responsabile della *governance* di una intrinseca limitazione del potere di gestione, in funzione della condivisione tra tutti i soggetti coinvolti delle regole del processo e della pianificazione delle attività. Il

sistema trova dunque il suo fondamento sul delicato equilibrio tra potere di decisione e conoscenza del rischio.

D'altra parte, se i rischi alimentari possono essere considerati ben rappresentativi dei rischi di altra natura, quali quelli ambientali, industriali e sanitari, per via delle complesse implicazioni industriali e tecnologiche, con ricadute sull'ambiente, sia sanitarie in ragione delle funzioni degli alimenti, e per la capacità di coinvolgere rapidamente delle estese collettività, a carattere non solo nazionale, il nuovo processo di gestione tramite il sistema di allerta per gli alimenti può certamente fungere da modello per la gestione dei processi decisionali anche in altri ambiti politici o settori specifici.

## **BIBLIOGRAFIA**

Arvanitoyannis I.S., Choreftaki S. & Tserkezou P., *An up date of EU legislation (Directives and Regulations) on food-related issues Safety, Hygiene, Packaging, Technology, GMOs, Additives, Radiation, Labelling): presentation and comments*, International Journal of Food Science and Technology, 2005, 40, 1021–1112.

Beck U., *Risk Society. Towards a new modernity*, Sage, London, 1992.

Capelli F., Silano V., Klaus B., *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, 159-161.

Costato L., *Compendio di diritto alimentare*, 4° ed., Padova, 2007, 100-103.

EFSA, *The Community Summary Report on Food-borne Outbreaks in the European Union in 2007*, The EFSA Journal (30/04/2009), 271.

EFSA, *The Community Summary Report on Trends and Sources of Zoonoses, Zoonotic Agents, Antimicrobial Resistance and Foodborne Outbreaks in the European Union in 2006*, The EFSA Journal (17/12/2007), 130.

European Commission, *The Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) Annual Report*, (from 2002 to 2008), Office for Official Publications of the European Communities.

Guillon F., *Sécurité alimentaire: quelle gestion des risques et des crises*, Demeter, 2001, Economie et strategie agricole, Armand Colin, Paris.

Hruska K., Franek M., *Rapid Alert System for Food and Feed: The semicarbazide notifications*, Veterinarni Medicina, 2009, 54, 11, 561–564.

Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari, *Relazioni attività* (anni 2000-2008), sito web del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.

Joly P.B et Barbier M., *Séparation de l'évaluation et de la gestion des risques. leçons de la « guerre du bœuf »*, Communication à la Conférence interdisciplinaire *L'organisation du recours à l'expertise scientifique en situation d'incertitude*, CNRS, Ecole Polytechnique, CIRANO, Paris, 10-11 Janvier 2002, 17.

Kinderlerer J., *Risk and the law*, EMBO reports 2004, 5, 66-70.

Marris C., *Public views on GMOs : deconstructing the myths. Stakeholders in the GMO debate often describe public opinion as irrational. But do they really understand the public ?*, EMBO Reports, 2001, 2, 545-548.

Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali, D.G.S.A.N., *Piano Nazionale Integrato – Relazione annuale per il 2008 e Relazione annuale del Piano Pluriennale Nazionale Integrato dei Controlli Ufficiali* (2007), sito web MLSPS.

Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali (già Ministero della Salute), D.G.S.A.N. , *Vigilanza e controllo degli alimenti e delle bevande in Italia, Relazioni annuali al Parlamento* (L. 462/86), Anni 2000-2008 (Non reperibile la Relazione dell'anno 2004), sito web MLSPS.

Ministero della Salute, *Bollettini epidemiologici annuali dal 2000 al 2008*, consultabili sul sito internet del MLSPS:

<http://www.ministerosalute.it/malattieInfettive/paginaInternaMenuMalattieInfettive.jsp?id=812&menu=strumentieservizi>

Negri S., *Food Safety and Global Health: An International Law Perspective*, *Global Health Governance*, 2009, 3, 1, 1-26

Pang T., Guindon G. E., *Globalization and risks to health*, *EMBO reports*, 2004, 5, 11-16.

Portale web della banca dati del RASFF:

<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/>

Salmon N., *The internet and the human right to food: the European rapid alert system for food and feed*, *Information & Communications Technology Law*, 2005, 14, 43–57.

Stirling A., *Risk, precaution and science: towards a more constructive policy debate. Talking point on the precautionary principle*, *EMBO Reports*, 2007, 8, 309–315.

van der Fels-Klerx H.J., Kandhai M.C. and Booij C.J.H., *A conceptual model for identification of emerging risks, applied to mycotoxins in wheat-based supply chains*, World Mycotoxin Journal, February 2008, 1, 13-22.

Wilkinson S.B.T., Rowe G. e Nigel L., *The risks of eating and drinking*, EMBO reports, 2004, 5, 27-31.