

## Sicurezza alimentare e nuovi assetti delle responsabilità di filiera

Irene Canfora

1.- La costruzione del sistema europeo della sicurezza alimentare è avvenuta con il reg. 178/02 che ha definito i principi e i requisiti generali del diritto alimentare: il regolamento ha composto e ordinato un quadro in parte già visibile in singoli interventi del diritto comunitario, ma lo ha trasformato in una visione complessiva, fondata su una considerazione della filiera di produzione nel suo insieme e sul coinvolgimento di tutti gli operatori coinvolti nella produzione di mangimi e alimenti al fine di escludere l'immissione sul mercato di alimenti a rischio.

Il regolamento ha quindi definito un complesso di regole che contribuisce a rafforzare il controllo sull'attività delle imprese all'interno della filiera, intendendosi, per "responsabilità di filiera", in senso tecnico, quell'insieme di obblighi imposti alle imprese che operano nella catena di produzione alimentare, attraverso i quali il diritto comunitario ha voluto attraverso l'inquadramento del reg. 178/02, realizzare una attribuzione di responsabilità in capo alle imprese per garantire il rispetto dei requisiti di sicurezza degli alimenti. Il concetto è stato elaborato nel Libro Bianco sulla sicurezza alimentare del 12 gennaio 2000, COM (1999) 719 def. che, nel definire gli obiettivi della normativa da adottare, affermava: "Dando seguito al Libro verde della Commissione sui principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea (COM (97) 176 def.) e alle successive consultazioni, si proporrà un nuovo quadro giuridico che coprirà l'intera catena alimentare, compresa la produzione di mangimi per gli animali, stabilirà un elevato livello di protezione della salute dei consumatori e attribuirà in modo chiaro la responsabilità primaria di una produzione alimentare sicura alle industrie, ai produttori e ai fornitori". Resta fermo, peraltro, e a margine di questa ridefinizione degli obblighi delle imprese alimentari, il regime della responsabilità per danno da prodotti difettosi, come espressamente previsto all'art 21 del regolamento 178/02, nella misura in cui la disciplina sulla sicurezza alimentare è diretta a garantire la sicurezza del prodotto, non già il risarcimento del danno da prodotto.

Per esaminarne i contenuti e l'approccio giuridico seguito dal diritto comunitario, nell'individuare i contenuti della "responsabilità di filiera", si prenderanno in considerazione due profili: in primo luogo si esamineranno i rapporti verticali esistenti tra le autorità pubbliche nazionali cui è affidato il controllo della sicurezza alimentare e le singole imprese alimentari; in secondo luogo gli effetti sui rapporti orizzontali tra le imprese della filiera. A questo scopo si deve procedere idealmente ad una

destrutturazione della filiera, necessaria a individuare le regole di condotta in capo alle singole imprese, finalizzate a garantire la sicurezza in ogni fase del processo di produzione; per procedere poi a una successiva ricomposizione della filiera, laddove il legame tra le imprese operanti nella filiera viene sancito dallo stesso regolamento dal principio della tracciabilità.

Lo slogan “*from farm to fork*” utilizzato dalla Commissione per esprimere l’attenzione verso le diverse fasi della produzione alimentare e i controlli lungo la catena di produzione per garantire la sicurezza dell’alimento finito, presuppone la presenza in primo luogo di un mercato delle produzioni alimentari che supera di gran lunga i confini locali, e in secondo luogo di una produzione che si realizza per fasi. Le diverse fasi della produzione mettono in relazione imprese alimentari che si suppongono distanti anche geograficamente tra loro, ciascuna delle quali contribuisce alla realizzazione di un segmento della produzione. In questa costruzione di sistema, ciascuna impresa ha la sua autonomia sul piano soggettivo, ma contemporaneamente si colloca in un rapporto di continuità rispetto alla produzione dell’alimento.

Nella costruzione del reg. 178/02, l’alimento destinato ai consumatori costituisce l’elemento finale della produzione; tuttavia la disciplina è destinata a regolamentare l’attività produttiva delle imprese coinvolte nella produzione, attraverso obblighi che impongono alle imprese alimentari il rispetto di norme tecniche concernenti le procedure di fabbricazione: queste ultime non corrispondono esclusivamente al controllo sulla composizione o sulle caratteristiche del prodotto finale, ma coinvolgono la stessa fabbricazione del prodotto introducendo regole di comportamento in funzione di un governo pubblicistico della sicurezza alimentare.

Non si guarda dunque soltanto al prodotto finale, ma nel prendere atto della complessità della produzione e della rilevanza dell’attività di ciascuna impresa, assume rilievo il procedimento di produzione e quindi le regole di comportamento dell’impresa, dirette a governare il processo di produzione.

Non è un caso che, nella revisione dei regolamenti sui prodotti di qualità (DOP, IGP, STG, biologico) sia scomparsa ogni differenza, sul piano delle regole procedurali, tra i controlli ufficiali sulle produzioni alimentari e i controlli sulle produzioni alimentari di qualità – rispetto alle quali in passato si segnava la differenza tra controllo sul processo di produzione rispetto all’ordinario controllo sul prodotto finale. Ad esempio, l’art. 10 del reg. 510/2006, rubricato “Controlli ufficiali”, afferma al par. 1 che “gli Stati membri designano l’autorità o le autorità competenti incaricate dei controlli in relazione agli obblighi stabiliti dal presente regolamento a norma del regolamento (CE) n. 882/2004”. Al di là della differenza dei contenuti, che nel caso delle produzioni di qualità insistono sul rispetto delle specifiche regole tecniche dei disciplinari di produzione (o, nel caso delle produzioni biologiche sul rispetto delle norme di produzione definite dai regolamenti comunitari), è significativo che sia stato possibile unificare il richiamo alla disciplina del reg. 882/04; operazione che non è solo frutto di una semplificazione della normativa, ma anche del diverso approccio seguito per i

controlli sulle produzioni alimentari *tout court*, per le quali assume sempre maggiore rilievo il controllo sulla attività produttiva dell'impresa.

Dunque, da un lato, l'attività di ogni impresa che opera nella produzione alimentare è da considerare singolarmente dal punto di vista del rispetto delle regole di produzione necessarie a garantire l'immissione sul mercato di un prodotto alimentare sicuro; dall'altro, l'approccio sistemico di filiera incide anche su una rinnovata considerazione dei rapporti contrattuali che legano le imprese coinvolte nella produzione.

2.- Se si prende avvio da una ideale "destrutturazione" della catena di produzione alimentare, individuando il ruolo delle singole imprese coinvolte nella produzione, è possibile verificare come, in primo luogo, il diritto comunitario abbia individuato obblighi specifici (art. 18 ss reg. 178/02) singolarmente imposti in capo a ciascuna impresa. L'imposizione di questi obblighi determina un rafforzamento dei rapporti verticali tra *Business* e *Public Authorities* (imprese alimentari e gli organi ufficiali di controllo delle amministrazioni nazionali), quindi del controllo pubblicistico sull'attività produttiva delle imprese alimentari, attraverso l'individuazione di specifici obblighi di comportamento delle imprese.

Il contenuto di questi obblighi è determinato dall'esigenza di responsabilizzare le imprese nel senso di garantire la sicurezza nella fase di produzione sotto il loro controllo, e nel contempo dall'esigenza di considerare le imprese come inserite in una relazione di sistema rispetto alla catena di produzione alimentare.

Gli obblighi imposti alle imprese dal reg. 178 e sanzionati dalle legislazioni nazionali – in Italia dal d.lgs. 190/06 – riguardano in particolare:

- l'obbligo di garantire che nelle imprese gli alimenti e i mangimi soddisfino le disposizioni sulla legislazione alimentare, che trova poi ulteriori specificazioni nei regolamenti successivi al 178/02, come ad esempio nell'obbligo di applicare le regole igienico sanitarie di autocontrollo aziendale nella produzione di mangimi e alimenti (c.d. HACCP);
- l'obbligo di individuazione del fornitore delle materie prime utilizzate dall'industria alimentare (necessario a realizzare la tracciabilità del prodotto alimentare, in funzione di un eventuale intervento delle autorità ove si accerti la pericolosità di un prodotto per la salute);
- l'obbligo di attivarsi per il ritiro dei prodotti a rischio che non si trovano più sotto il controllo immediato dell'imprenditore medesimo;
- l'obbligo dell'imprenditore di informare le autorità pubbliche ove ritenga o abbia motivo di ritenere (obbligo che sembra attenuato nel testo italiano di attuazione – art. 3 c. 1 d. lgs 190/06 - in cui si legge: "essendo a conoscenza" del fatto...) che un alimento o mangime non sia conforme ai requisiti di sicurezza.

L'ambito di applicazione di queste disposizioni copre ciascuna delle imprese coinvolte nella catena di produzione, indipendentemente dalla diversità tra i soggetti coinvolti.

Tra le imprese alimentari, ai sensi della definizione dell'art. 3 n. 2 del reg. 178/02, ricorrono infatti anche le imprese agricole, e ciò nonostante l'attenzione per la specificità riconosciuta dagli ordinamenti, anche comunitario, alle strutture agricole, rispetto ad altri soggetti economici.

Sullo stesso piano sono collocate anche le imprese di importazione, che si collocano in posizione "di confine" rispetto alla portata normativa del sistema comunitario. Per queste le difficoltà applicative sono legate all'accertamento della sicurezza dei prodotti sulla base di norme di equivalenza tra legislazione comunitaria e normative extracomunitarie, che emerge nella sua complessità dall'art. 13 del regolamento, che, dopo aver sancito il principio secondo cui "alimenti e mangimi importati nella Comunità, per esservi immessi sul mercato devono rispettare le pertinenti disposizioni sulla legislazione alimentare o le condizioni riconosciute almeno equivalenti" (art 11), si preoccupa di delineare gli strumenti normativi per raggiungere l'obiettivo di una sostanziale equivalenza tra la normativa interna e quella extracomunitaria.

D'altronde è significativo come, proprio in considerazione della peculiarità della collocazione delle imprese di importazione nella filiera alimentare, la Corte è dovuta intervenire in via interpretativa per adattare norme che subiscono i riflessi dell'estensione degli obblighi imposti alle singole imprese in ordine alla immissione sul mercato di prodotti sicuri. Così, allo scopo di garantire l'estensione delle garanzie processuali di difesa anche agli importatori di prodotti da paesi extraeuropei, per alimenti sequestrati presso il distributore, la nozione di "persona soggetta al controllo", come definita ai sensi della direttiva 89/397, sostituita dal reg. 882/04, è stata interpretata nel senso di includere in tale nozione anche le società che hanno importato e successivamente immesso in commercio il prodotto, allo scopo di permettere a queste ultime di presentare una controperizia tecnica a propria difesa (Corte di Giustizia, ordinanza del 19 maggio 2009, C-166/08).

Il quadro disciplinare vede, dunque, un rafforzamento degli obblighi di comportamento delle imprese, cui corrisponde il ruolo di verifica da parte delle autorità nazionali competenti per assicurare l'effettività del rispetto di tali obblighi.

Il ruolo delle autorità nazionali per i controlli resta infatti centrale, se si considera che su di esso si fonda il funzionamento del sistema di allarme rapido, mediante il quale la Commissione garantisce la circolazione delle informazioni sui rischi alimentari e l'intervento in situazioni di rischio. Anche in quest'ottica, la portata del controllo verticale realizzato dalle autorità competenti degli Stati membri nel quadro del sistema di allarme rapido assume una posizione di rilievo nella operatività dei rapporti con le imprese. Infatti, in caso di erronea trasmissione di informazioni, la responsabilità per eventuali inesattezze circa la presenza di situazioni di rischio accertate dalle autorità nazionali e diffuse dalla Commissione è da imputare agli organismi nazionali, come ha stabilito il Tribunale di primo grado, respingendo una domanda di risarcimento del danno presentata nei confronti della Commissione da parte di un'impresa in seguito all'accertamento di un errore in ordine alla provenienza dei prodotti difettosi (Sentenza del Tribunale di primo Grado 10 marzo 2004, T-177/02 Malagutti).

3.- Il secondo aspetto rilevante sul piano dei nuovi obblighi derivanti alle imprese alimentari per effetto del sistema inaugurato dal regolamento 178/02, riguarda i rapporti tra le imprese, vale a dire un nuovo assetto dei rapporti tra privati, che è conseguenza diretta della previsione degli obblighi normativi sopra indicati.

La rintracciabilità dei prodotti utilizzati ai fini dell'attività svolta dall'impresa alimentare sia in fase di produzione che in fase di distribuzione degli alimenti – che, come si è detto, costituisce di per sé un obbligo imposto alle singole imprese nel quadro dell'autocontrollo aziendale, in quanto impone la trasparenza degli acquisti dell'impresa e la individuazione della provenienza delle merci, attraverso una documentazione che deve essere disponibile all'interno dell'azienda – incide, nel contempo, anche sul contenuto contrattuale dei contratti di fornitura.

Nel sistema così strutturato, infatti, i fattori di produzione provenienti da operatori del sistema, che si collocano a monte dell'impresa singolarmente considerata, devono a loro volta essere già rispondenti alle caratteristiche di sicurezza imposte dal sistema. Sul piano dei rapporti tra imprese questa individuazione verticale di obblighi trova riscontro nel contratto di fornitura, che diventa lo strumento giuridico che salda i diversi segmenti della catena alimentare e attraverso il quale si garantisce la conformità del bene utilizzato per la produzione agli standard di sicurezza: sia attraverso la mera individuazione del fornitore, sia, ove possibile, attraverso un controllo sulle caratteristiche del bene oggetto del contratto, che diverrà poi oggetto dei controlli sull'attività della singola impresa nella successiva fase di produzione.

All'obbligo di individuare la provenienza del prodotto, attraverso la regola della tracciabilità, e in funzione di quest'ultima, si vanno ad aggiungere pertanto ulteriori obblighi di fonte contrattuale - allo scopo di ridimensionare il rischio della mancanza di sicurezza del prodotto a carico dell'impresa a valle.

E' peraltro evidente che questa ulteriore imposizione di obblighi di fonte contrattuale si verifica in relazione alla diversa forza contrattuale dell'impresa nella catena di produzione.

A questo riguardo, la limitata forza contrattuale delle imprese agricole, nei rapporti con le imprese agroindustriali e agroalimentari, ripropone, anche nel quadro della disciplina della sicurezza alimentare, la questione della debolezza contrattuale delle imprese agricole e della conseguente necessità di individuare strumenti adeguati per il governo contrattuale dei rapporti di filiera.

Emblematica in questo senso è la sorte dell'eccezione formalmente prevista dal regolamento 852/04 sull'igiene dei prodotti alimentari per la produzione primaria, che permette di escludere quest'ultima dall'applicazione del sistema HACCP.

All'art. 5 par. 3, infatti, si afferma che l'obbligo imposto dal par. 1, ai sensi del quale gli operatori del settore alimentare predispongono, attuano e mantengono una o più procedure permanenti basate sui principi del sistema HACCP "si applica unicamente agli operatori del settore alimentare che intervengono in una qualsivoglia fase della

produzione trasformazione e distribuzione degli alimenti successiva alla produzione primaria e alle operazioni associate di cui all'allegato 1", lasciando la possibilità di escludere dal sistema normativamente individuato le imprese agricole.

La ragione della norma può rinvenirsi in una necessità di evitare uno squilibrio nella distribuzione dei costi a carico di queste imprese, oltre che nella possibilità di una successiva verifica dei rischi delle materie prime agricole nel corso delle fasi successive di produzione; quindi nella considerazione di un diverso peso delle imprese nella filiera alimentare. L'esclusione è però di fatto superata dalla esigenza delle imprese a valle della catena di produzione di utilizzare materie prime per le quali vi sia garanzia di sicurezza: l'intima connessione dei rapporti interni alla filiera comporta in concreto l'accertamento della sicurezza del prodotto, che si realizza anche attraverso l'applicazione del sistema HACCP, sin dal settore primario, con la conseguenza di una elaborazione, sul piano delle realtà nazionali di regole specifiche applicabili all'agricoltura per l'attuazione del sistema HACCP, anziché di una mera esclusione di questa forma di controllo sull'attività.

Una particolare attenzione per i rapporti di fornitura emerge poi dalle maglie della stessa legislazione comunitaria, per una categoria di prodotti alimentari di qualità, per i quali la stessa qualificazione giuridica del prodotto finale dipende dal rispetto delle regole del processo di produzione. Così accade per i prodotti biologici: ipotesi in cui l'alimento deve rispettare anche caratteristiche di produzione rilevanti sul piano della qualità e non solo della sicurezza.

Tra le varie norme di produzione, previste dal reg. 834/07 nella definizione delle regole per la produzione e etichettatura dei prodotti biologici all'interno dell'UE, la normativa comunitaria vieta al produttore agricolo di fare uso nella produzione biologica di prodotti OGM, derivati o ottenuti da OGM. Nell'acquisto delle materie prime, pertanto, il produttore biologico è tenuto, ai sensi del regolamento, a verificare la composizione del prodotto, attraverso l'etichettatura (o i documenti di accompagnamento del mangime o alimento acquistato per la produzione). Invece, per prodotti per i quali non sussiste un obbligo normativo di dichiarare la presenza di OGM o di residui (prodotti cioè diversi dai alimenti finiti e mangimi), la stessa disposizione impone ai produttori biologici di "chiedere al venditore di confermare che gli stessi non sono derivati o ottenuti da OGM" (art. 9 par. 3 reg. 834/2007).

In questo contesto, dunque, in cui la legislazione è diretta a garantire la qualità del prodotto e non già esclusivamente la sicurezza, è la stessa disposizione comunitaria ad imporre, oltre agli obblighi di comportamento, anche determinati contenuti contrattuali al produttore agricolo, che consistono in un obbligo positivo di informazione e accertamento delle caratteristiche del prodotto oggetto del contratto di fornitura.

4.- Il secondo profilo qui esaminato, relativo ai rapporti tra le imprese della filiera e alla individuazione del rispetto degli obblighi imposti all'impresa alimentare dal legislatore,

trova un riscontro rilevante sul piano della prassi operativa, nel ricorso agli strumenti della certificazione privata da parte delle imprese.

Il ricorso alla certificazione privata degli standard di produzione va ad integrare il contenuto contrattuale, che costituisce uno strumento di autotutela delle imprese, nella misura in cui impone ulteriori regole di comportamento alle imprese coinvolte nella produzione, attraverso una certificazione del rispetto delle regole di produzione affidata a organismi terzi.

Questo nuovo approccio che arricchisce il contenuto dei contratti di fornitura, non è sfuggito alla Commissione che, nel “Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli” del 15 ottobre 2008, COM 2008 (641) def., ha considerato, in ragione della loro diffusione, la rilevanza dei sistemi di certificazione della qualità, anche quando essi si riferiscono alle norme di produzione obbligatorie.

La circostanza che si tratti di strumenti di sempre maggiore diffusione, diretti a garantire le caratteristiche dei prodotti (anche agricoli), e vantaggiosi per le stesse imprese sul piano della circolazione dei prodotti e delle garanzie di sicurezza offerte dalle aziende, non nasconde però, anche alla lettura della Commissione, alcune conseguenze negative. Tra queste, la Commissione mette in evidenza, in particolare, i costi aggiuntivi a carico delle imprese agricole e in certi casi anche la mancanza di trasparenza.

A fronte del riconoscimento della rilevanza dei regimi di certificazione privati, si tratta pertanto in una prospettiva futura, annunciata dalla Commissione nella Comunicazione sulla politica della qualità del 28 maggio 2009, COM (2009) 234 def. (punto 5.2.) di “elaborare orientamenti di buone pratiche per l’operatività dei regimi riguardanti la qualità dei prodotti agricoli”.

Emerge dunque, nella recente evoluzione della politica comunitaria, una attenzione particolare per questo aspetto che incide fortemente sul quadro contrattuale dei rapporti di fornitura tra le imprese, e la conseguente necessità di un quadro regolamentare dei controlli di certificazione, almeno sul piano della valutazione della qualità dei prodotti agricoli, a testimonianza di una attenzione per la particolare situazione delle imprese agricole all’interno della filiera alimentare.