

Il Sistema di allarme rapido per gli alimenti ed i mangimi

Luca Petrelli

1.- Introduzione

A seguito del rinvenimento di arance contaminate al mercurio nei mercati di alcune città olandesi e tedesche verificatosi nel 1978, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno unito stipularono un “gentlemen’s agreement” e dettero vita ad un sistema di informazione reciproca sui rischi sanitari ricollegabili ai prodotti alimentari designando insieme alla Commissione, che rivestiva un ruolo di smistamento delle notizie, punti di contatto responsabili della trasmissione e della ricezione delle notifiche. Il primo utilizzo del nuovo strumento si ebbe nello stesso 1979: l’allarme diffuso dalla Commissione riguardò calamari deteriorati. Nel 1979, con la proposta di Decisione del Consiglio COM/79/225 volta ad istaurare un sistema comunitario di rapido scambio delle informazioni sui pericoli connessi con l’uso di prodotti di consumo, iniziò anche l’iter legislativo che avrebbe attribuito una base giuridica al nuovo sistema conclusosi qualche anno più tardi con la Decisione del Consiglio 2 marzo 1984, n. 84/133. L’operatività dello strumento introdotto con Dec. 2 marzo 1984, n. 84/133, che non prevedeva alcuna distinzione tra prodotti alimentari e non, fu inizialmente limitata ad un breve periodo di applicazione (4 anni) al fine di valutare le condizioni di funzionamento. In tale lasso di tempo furono affrontate e risolte con successo alcune importanti crisi alimentari (frodi nel settore del vino nel 1985 e nel 1986). La Dec. 89/45/CEE del Consiglio confermò per il futuro il sistema che, successivamente, fu integrato nella Dir. 29 giugno 1992, n. 92/59/CEE (recepita in Italia con D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 115 ed abrogata, con efficacia a decorrere dal 15 gennaio 2004, dall’art. 22, Dir. 3 dicembre 2001, n. 2001/95/CE) relativa alla sicurezza generale dei prodotti. La direttiva, riconoscendo che il controllo efficace della sicurezza dei prodotti richiedeva che a livello nazionale e comunitario fosse predisposto un sistema che consentisse il rapido scambio di informazioni in situazioni d’urgenza riguardanti la sicurezza di un prodotto, aveva strutturato due separate reti di punti di contatto: la rete dei prodotti alimentari e quella dei prodotti non alimentari. All’interno di tali reti si realizzava lo scambio rapido di informazioni trasmesse per iscritto (preferibilmente per telex o telefax) tra Stati membri e Commissione Europea secondo uno schema di notificazioni a catena (Stato notificante che aveva individuato il rischio –

Commissione - altri paesi membri) finalizzato alla più alta protezione della salute dei consumatori. Più in particolare per ciò che concerneva la rete dei prodotti alimentari, ogni Stato membro aveva l'obbligo di informare urgentemente la Commissione nel caso in cui aveva già preso o aveva deciso di prendere misure urgenti per impedire, limitare o sottoporre a particolari condizioni l'eventuale commercializzazione o uso sul proprio territorio di un prodotto o di un lotto di prodotti alimentari che costituivano un rischio grave ed immediato per la sicurezza dei consumatori. L'obbligo di informazione non era applicabile se gli effetti del rischio non andavano o non potevano andare al di là del territorio dello Stato membro interessato. Era prevista come facoltativa la comunicazione alla Commissione di ogni informazione di cui lo Stato membro era in possesso in merito all'esistenza di un rischio grave ed immediato prima di aver deciso l'adozione di provvedimenti in merito. Al momento della ricezione delle informazioni notificate dallo Stato membro, la Commissione era tenuta a verificarne la conformità con le disposizioni della Dir. 18 giugno 1992, n. 92/52/CEE ed a trasmetterle agli altri Stati membri che, a loro volta, erano obbligati a comunicare immediatamente alla Commissione i provvedimenti presi. Allo stesso tempo la Commissione, qualora lo avesse ritenuto necessario, ed al fine di integrare le informazioni ricevute poteva, in casi eccezionali, avviare un'indagine di propria iniziativa e/o convocare il comitato di urgenza previsto dall'art. 10, par. 1, Dir. 18 giugno 1992, n. 92/52/CEE.

Il nuovo sistema comunitario di allarme rapido per alimenti e mangimi (RASFF, acronimo dell'espressione inglese *Rapid Alert System for Food and Feed*) disciplinato dagli artt. 50 - 52, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002 si caratterizza rispetto al corrispondente sistema precedentemente in vigore per alcuni elementi distintivi:

1) un campo di applicazione più esteso a seguito della sottoposizione a monitoraggio dei mangimi ed all'adozione di una più ampia nozione di rischio oggetto dell'informazione da comunicare in rete;

2) un ampliamento dei soggetti tenuti a partecipare in qualità di membri; è infatti prevista la partecipazione al sistema della Autorità Europea per la sicurezza alimentare (EFSA, acronimo dell'espressione di lingua inglese "*European Food Safety Authority*").

2.- Definizione ed obiettivi

Il RASFF è una procedura comunitaria codificata, istituita con il Reg. (CE) 28 gennaio 2002 n. 178/2002, atta a garantire tra i soggetti membri del sistema lo scambio rapido delle informazioni sul rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto agli alimenti, ai materiali a contatto con gli alimenti o ai mangimi a norma del Reg. (CE) n. 178/2002, sul grave rischio per la salute umana, per la salute animale o per l'ambiente dovuto ai mangimi a norma del Reg. (CE) n. 183/2005, nonché sulle misure/azioni adottate o da adottare per fare fronte a tali rischi (ad esempio il ritiro dal commercio o dalla

circolazione di alimenti o di mangimi o un'eventuale altra azione immediata quale la sottoposizione di specifiche condizioni all'immissione di un prodotto sul mercato). Allorquando un membro della rete disponga di tali informazioni è tenuto ad attivarsi, senza ritardi ingiustificati, per la loro trasmissione alla Commissione tramite apposito modulo di notifica. La Commissione (cui è attribuita la responsabilità della gestione dell'intero sistema), dopo aver effettuato alcune verifiche, raccoglie le informazioni pervenute e le inoltra immediatamente ai membri della rete e, in determinati casi, anche a paesi terzi. Ai sensi del considerando n. 59 del Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002, il RASFF non riguarda le modalità di scambio rapido di informazioni nel caso di emergenza radioattiva definito dalla Dec. 14 dicembre 1987, n. 87/600/Euratom del Consiglio.

Se per analizzare il RASFF nei suoi aspetti di sistema e di procedura è sufficiente il riferimento al Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002 ed alle disposizioni di applicazione relative al sistema di allarme rapido per gli alimenti e mangimi disposte dal Reg. (UE) 10 gennaio 2011, n. 16/2011, allorquando si prende in considerazione la funzione di questo formidabile strumento, il quadro normativo di riferimento si allarga e ricomprende l'imponente *corpus* legislativo composto dalle nuove regole di controllo e di igiene di alimenti e mangimi entrato in vigore nell'Unione Europea a partire dal 2006 (Reg. CE 29 aprile 2004, n. 852/2004; Reg. CE 29 aprile, n. 853/2004; Reg. CE 29 aprile 2004, n. 854/2004; Reg. CE 29 aprile 2004 n. 882/2004; Reg. (CE) 29 aprile 2004, n. 882/2004, Reg. CE 2073 15 novembre 2005, n. 2073/2005; Reg. CE 12 gennaio 2005, n. 183/2005). Fine ultimo del RASFF è, infatti, quello di favorire il mantenimento degli elevati standard di sicurezza alimentare nell'Unione Europea contribuendo ad evitare che alimenti o mangimi pericolosi possano produrre conseguenze negative sulla salute del consumatore, sull'ambiente e sulla salute degli animali. IL RASFF è uno strumento che consente alle Autorità competenti di contrastare efficacemente la produzione e la commercializzazione dei prodotti contaminati in libera pratica nel mercato comune; tuttavia, in considerazione della necessità di affrontare in una dimensione mondiale la problematica della sicurezza alimentare, la *mission* del RASFF porta ad estendere la sua azione oltre le frontiere dell'Unione Europea. Soltanto in tal modo sarà possibile, a seconda delle diverse ipotesi, rendere le importazioni più sicure, ridurre il numero di respingimenti alle frontiere e facilitare il compito di fronteggiare il rischio ai paesi terzi. Ogni volta che è identificato un rischio sanitario o per l'ambiente o per la salute degli animali dovuto ad alimenti o mangimi, il RASFF attiva un meccanismo rapido ed efficiente di condivisione dell'informazione tra le Autorità di controllo degli alimenti e dei mangimi degli Stati membri e la Commissione Europea ed, in alcuni casi, uno scambio di informazioni con i paesi terzi. Si può, pertanto, affermare che il sistema di allarme rapido, caratterizzato da efficacia e da tempestività, agevola e sostiene gli Stati membri nell'espletazione delle attività di controllo ufficiale intese a verificare, secondo le disposizioni del Reg. (CE) 29 aprile 2004, n. 882/2004, la conformità alla normativa in

materia di mangimi e di alimenti ed alle norme sulla salute e sul benessere degli animali. Il collegamento tra sistema dei controlli ufficiali sui mangimi e sugli alimenti e RASFF è di tutta evidenza: le informazioni inviate tramite il sistema di allarme rapido sono, infatti, anche conseguenza delle azioni di controllo svolte dagli Stati membri¹. La strutturazione in un quadro unitario e completo di riferimento dello scambio rapido di informazioni concernenti la sicurezza di alimenti e mangimi nell'ambito del nuovo sistema di principi generali della legislazione alimentare dettato dal Reg. 28 gennaio 2002 n. 178/2002 favorisce, inoltre, il processo di normalizzazione e di razionalizzazione dei sistemi di allerta nazionale degli Stati membri, sistemi che devono necessariamente interfacciarsi con il RASFF per la migliore realizzazione delle finalità perseguite. A livello italiano è stata recentemente raggiunta l'intesa (ai sensi dell'art. 8, comma 6, L. 5 giugno 2003, n. 131), nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sia sulle "Linee guida per la gestione operativa del sistema di allerta per alimenti destinati al consumo umano" (intesa tra il Ministero della Salute, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano con provvedimento del 15 dicembre 2005, n. 2395), sia sulle "Linee guida vincolanti per la gestione operativa del sistema di allerta rapida per mangimi" (intesa tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano con provvedimento del 18 aprile 2007). Va da sé che l'armonizzazione completa del sistema di controllo degli alimenti e dei mangimi a livello comunitario implementa le utilità dello scambio rapido di informazioni tra gli Stati membri rendendo possibile utilizzare i dati risultanti dalle notifiche RASFF come base universalmente valida per successivi controlli in altri Stati membri. L'intesa che si è sviluppata nel tempo tra gli Stati europei che partecipano al RASFF ha consentito di implementare anche un rapporto virtuoso tra il RASFF stesso e le attività dell'Ufficio alimentare e veterinario (UAV) della Direzione Generale Salute e Consumatori della Commissione (DG SANCO) che lavora per garantire sistemi di controllo efficaci e per valutare la conformità con le norme dell'Unione Europea all'interno dell'Unione stessa e nei paesi terzi per ciò che concerne le loro esportazioni verso il mercato comune²: da un lato, infatti, grazie alle informazioni ricevute tramite il RASFF, l'Ufficio alimentare e veterinario ha potuto meglio indirizzare la sua attività di ispezione, dall'altro, spesso le ispezioni dell'UAV sono alla base delle notifiche del RASFF che contengono informazioni fornite dai membri su indagini

(¹) Cfr. Sistema di Allarme Rapido per gli Alimenti e i Mangimi dell'Unione Europea, Attenti alla salute dei consumatori da ben 30 anni, a cura della Direzione Generale della Salute e dei Consumatori, in http://ec.europa.eu/food/rapidalert/docs/rasff30_booklet_it.pdf, p. 31

(²) Cfr. http://europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm

effettuate o su misure adottate in conseguenza dei risultati di quelle ispezioni³. Tuttavia, relegare l'efficienza e l'efficacia del RASFF in una triangolazione verticistica tra membri della rete, Autorità di controllo nazionali/Ufficio alimentare e veterinario, e Commissione è riduttivo; le vigenti disposizioni comunitarie che disciplinano il controllo e l'igiene degli alimenti e dei mangimi, in coerenza con i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare stabiliti dal Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002, attribuiscono agli operatori del settore alimentare e dei mangimi la responsabilità di garantire la conformità ai rigidi standard di sicurezza di ogni operazione che si svolge sotto il loro controllo nell'ambito della filiera produttiva che va considerata dai "campi alla tavola", impongono loro obblighi di tracciabilità, nonché di riferire alle Autorità di controllo sull'esistenza di rischi la cui valutazione deve essere improntata ad una strategia di prudenza nella identificazione degli effetti potenzialmente negativi derivanti da un fenomeno conosciuto. Dunque il ruolo esercitabile dagli operatori anche nell'ambito del RASFF è tutt'altro che trascurabile sia in relazione alla segnalazione di rischi sanitari, sia ai fini dell'efficacia di azioni che a seguito di segnalazione, si dovessero rendere necessarie, quali ad esempio il ritiro del prodotto dal mercato. D'altra parte non è possibile sottovalutare neanche l'importanza della collaborazione dei consumatori per il successo del RASFF, potendo essi stessi esercitare direttamente o stimolare, anche per il tramite delle loro associazioni, un'utile azione di controllo o di monitoraggio. L'opinione pubblica, inoltre, è in grado di interagire in vari modi con il RASFF. Nella sua Comunicazione del 2 febbraio 2000 sul principio di precauzione (COM/2000/01) la Commissione evidenzia come l'opinione pubblica percepisca con maggiore intensità rispetto al passato i rischi cui sono potenzialmente esposti le popolazioni e l'ambiente; la capacità di cogliere l'emergere di nuovi rischi, spesso prima ancora che la scienza abbia potuto prendere una posizione certa sulla necessità di agire o meno, è favorita dai mezzi di comunicazione. Un ruolo importante a riguardo è svolto anche dal RASFF che mette, di regola, a disposizione dei cittadini le informazioni che circolano sulla rete concernenti rischi e misure conseguenti ai sensi dell'art. 52 Reg. (CE) n 28 gennaio 2002, n. 178/2002. Il RASFF diviene così uno strumento che può fungere da camera di amplificazione o di riduzione dei timori dei cittadini; d'altra parte la pressione dell'opinione pubblica originata da tali timori incide sull'attuazione della stessa strategia fondata sul principio di precauzione posta in essere dai responsabili politici, più precisamente, sia nel momento della valutazione del livello di rischio "accettabile" di fronte all'incertezza collegata ai risultati della valutazione delle informazioni scientifiche disponibili, sia in quello della risposta possibile in termini di gestione del rischio.

⁽³⁾ V. Sistema di Allarme Rapido per gli Alimenti e i Mangimi dell'Unione Europea, Attenti alla salute dei consumatori da ben 30 anni, a cura della Direzione Generale della Salute e dei Consumatori, cit. p. 25.

3.- I membri della rete: i loro compiti

Al RASFF partecipano in qualità di membri della rete gli Stati membri, la Commissione, l'Autorità Europea per la sicurezza alimentare e qualsiasi paese candidato, paese terzo o organizzazione internazionale, che abbia stipulato un accordo con l'Unione Europea a norma dell'art. 50, paragrafo 6, Reg. (CE) 28 gennaio 2002 n. 178/2002. Attualmente Stati membri del RASFF non appartenenti all'Unione Europea sono: l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia, in virtù dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE); la Svizzera partecipa al RASFF dal 2009 soltanto per ciò che concerne i controlli alle frontiere dei prodotti di origine animale.

Il compito fondamentale dei membri della rete in quanto tali è, come si è detto, di trasmettere alla Commissione nel rispetto di alcune priorità temporali e, comunque, senza ritardi ingiustificati, determinate informazioni di cui dispongono nei limiti e secondo le condizioni e le procedure stabiliti dall'art. 50, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002 e dalle sue misure di applicazione statuite dal Reg. (UE) 10 gennaio 2011, n. 16/2011. Quest'ultimo regolamento all'art. 2 specifica ulteriori compiti. In particolare, ogni membro del RASFF deve: garantire il funzionamento efficiente della rete nel territorio soggetto alla sua giurisdizione; designare un solo punto di contatto (al fine di evitare possibili errori nella trasmissione delle notifiche) che lo rappresenta nella rete, organizzato per ricevere comunicazioni di emergenza 24 ore al giorno 7 giorni su 7; assicurare una comunicazione efficace sia tra il proprio punto di contatto e le autorità competenti nel territorio soggetto alla sua giurisdizione, sia tra il proprio punto di contatto e quello della Commissione.

La regolamentazione comunitaria non prevede alcuna sanzione per il mancato adempimento di tali compiti.

4.- Le informazioni da comunicare nella rete

Le informazioni che assumono rilevanza ai fini della comunicazione nell'ambito della rete concernono il rischio dovuto agli alimenti ed ai mangimi e le iniziative poste in essere dai membri per fronteggiarlo.

a) il rischio

Ai sensi dell'art. 50, paragrafo 1, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002 l'informazione oggetto della notificazione è innanzitutto ogni "grave rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi". L'estensione del monitoraggio del RASFF ai mangimi, sia pure in funzione della possibile indiretta

rilevanza sulla salute umana, rappresenta una novità rispetto al sistema di allarme rapido precedentemente in vigore nella Comunità ed è conseguenza necessaria della strategia “dai campi alla tavola” su cui si fonda il nuovo sistema di sicurezza alimentare strutturato dal Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002. Alcuni gravi incidenti di estrema pericolosità per l'uomo verificatisi in Europa negli anni precedenti erano stati originati proprio da mangimi contaminati o comunque non idonei (1996: mangimi a base di farine di carne e ossa o mangimi ricavati da carcasse di animali affetti da BSE quale probabile causa di sviluppo della variante umana della malattia di Creutzfeldt-Jakob; 1999: mangimi per polli contaminati da diossina). Con il Reg. (UE) 10 gennaio 2011 n. 16/2011 il legislatore comunitario specifica ed amplia la definizione di rischio considerato rilevante ai fini della trasmissione della notifica da parte dei membri del sistema: tenendo conto dell'estensione del campo di applicazione del RASFF ai rischi gravi per la salute animale e l'ambiente disposta con Reg. (CE) 12 gennaio 2005, n. 183/2005 che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi, il Reg. (UE) 10 gennaio 2011, n. 16/2011, nel considerando n. 4, statuisce che il termine “rischio” è da intendersi come “un rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto agli alimenti, ai materiali a contatto con gli alimenti o ai mangimi a norma del regolamento (CE) n. 178/2002 o come un grave rischio per la salute umana, la salute animale o l'ambiente dovuto ai mangimi a norma del regolamento (CE) n. 183/2005”. A ben vedere la novità apportata rispetto alla originaria definizione di rischio fornita dall'art. 50, Reg. (CE) 28 gennaio 2002 n. 178/2002 (rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto ad alimenti e mangimi) risiede: a) nella precisazione che il rischio sanitario è ritenuto rilevante ai fini della trasmissione nel RASFF anche se dovuto a materiali a contatto con gli alimenti; b) nell'allargamento della nozione di rischio oggetto di notifica nel RASFF: il campo di applicazione del sistema di allarme rapido si estende anche ai rischi gravi per la salute animale e per l'ambiente dovuti ai mangimi, compresi quelli per animali non destinati alla produzione di alimenti. L'ampliamento della sfera di rilevanza del rischio fino a ricomprendere l'ambiente e la salute animale è coerente con l'evoluzione del diritto comunitario; se la tutela dell'ambiente è principio garantito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea - proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza ed una seconda volta, in una versione adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo (art. 37) - ed oggetto di una apposita politica che contribuisce a perseguire alcuni specifici obiettivi, tra i quali quello della protezione della salute umana (art. 191, Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), la protezione del benessere degli animali costituisce un interesse generale, meglio specificato in Convenzioni e Dichiarazioni (Convenzione europea sulla protezione degli animali nei trasporti internazionali; Dichiarazione n. 24 sulla protezione degli animali, allegata al Trattato sull'Unione Europea), di cui le Istituzioni comunitarie debbono tener conto nell'esercizio delle loro competenze. Ciò non toglie che l'ampliamento della nozione di rischio avrebbe potuto essere più opportunamente disposta in sede di revisione generale del sistema di

allarme rapido piuttosto che attraverso una modifica effettuata nell'ambito di un regolamento sull'igiene dei mangimi.

Con l'incardinazione del nuovo sistema comunitario di legislazione alimentare sui principi posti dal Reg. (CE) 28 gennaio 2002 n. 178/2002, alla definizione "flessibile" di "rischio grave ed immediato" alla base del sistema comunitario di allarme rapido per alimenti fondato sulla Dir. 29 giugno 1992, n. 92/59/CEE (probabilmente necessaria in considerazione del livello di armonizzazione comunitaria allora riscontrabile in materia di sicurezza alimentare, sicuramente non comparabile all'attuale) subentra una definizione più ampia ma, al contempo, maggiormente articolata e precisa del rischio monitorato tramite il RASFF. L'ulteriore affinamento di tale nozione, a tutto vantaggio dell'efficienza del sistema, sarà tuttavia conseguenza ultima di un'auspicabile ottimizzazione del RASFF condotta lungo le direttrici di un maggior coordinamento e di una più piena integrazione e collaborazione tra i suoi membri. Il lemma "rischio", nella sua definizione generica⁴, ha il significato di evento pericoloso, di pericolo imminente. La dottrina igienistica distingue tra pericolo (*hazard*) e probabilità (*risk*). Il rischio consiste nella probabilità che un pericolo per la salute umana si verifichi, diventi attuale. Il Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002 all'art. 3, nn. 9 e 14, definisce il "rischio" come "funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo", e il "pericolo" o "elemento di pericolo", quale "agente biologico chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute". Data per scontata l'applicabilità di tali definizioni al sistema di allarme rapido, per una corretta identificazione del rischio per la salute umana dovuto agli alimenti ed ai mangimi ai fini della circolazione dell'informazione ad esso relativa nel RASFF, i membri della rete devono tenere in considerazione gli artt. 14 e 15, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002. L'art. 14 statuisce che gli alimenti sono considerati a rischio (e pertanto non possono essere immessi sul mercato) se sono dannosi per la salute o se sono inadatti per il consumo umano; inoltre, precisa che per determinare se vi è un rischio non si può prescindere sia dalle condizioni d'uso normali dell'alimento da parte del consumatore in ciascuna fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione, sia dalle informazioni messe a disposizione del consumatore (ivi comprese le informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o da una categoria di alimenti). L'art. 15 dispone che sono a rischio (e non possono essere immessi sul mercato né essere somministrati a un animale destinato alla produzione alimentare) i mangimi nei seguenti casi: se hanno un effetto nocivo per la salute umana o animale; se rendono a rischio, per il consumo

⁽⁴⁾ Lemma "rischio" in *Vocabolario della lingua italiana Zingarelli*, Bologna, 1969.

umano, l'alimento ottenuto dall'animale destinato alla produzione alimentare. Le prescrizioni degli artt. 14 e 15, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002 agevolano la ricostruzione del carattere "diretto o indiretto" che deve contraddistinguere il rischio sanitario dovuto ad alimenti o mangimi (per la definizione di alimento e di mangime, cfr. rispettivamente gli artt. 2 e 3, n. 4, Reg. CE 28 gennaio 2002, n. 178/2002) ai fini della sua comunicazione nel RASFF. Va, infatti, evidenziato che, in sede di determinazione degli elementi da prendere in considerazione per determinare se un alimento è dannoso per la salute, si tiene presente non soltanto il rischio per la salute del consumatore (probabili effetti immediati, e/o a breve termine, e/o a lungo termine dell'alimento sulla salute della persona che lo consuma; probabili effetti tossici cumulativi di un alimento; particolare sensibilità, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori, nel caso in cui l'alimento sia destinato ad essa), ma anche la salute dei discendenti del consumatore. Si potrebbe discutere se in tale ultima ipotesi si sia in presenza di un rischio indiretto (in questo caso, rispetto al consumatore) per la salute umana; fatto sta che la norma consente di caratterizzare con maggiore precisione il rischio sanitario oggetto di monitoraggio tramite il RASFF. Un esempio di rischio indiretto per la salute umana è, con maggiore certezza, quello che ha ad oggetto la valutazione delle possibili conseguenze derivanti dalla consumazione di mangimi da parte di animali che a loro volta diventeranno cibo per gli esseri umani o che producono prodotti derivati destinati ad entrare nella catena alimentare umana. Il riferimento al rischio indiretto causato dai mangimi ha il merito di anticipare l'analisi del rischio grave per la salute umana al momento dell'allevamento dell'animale, cioè in un tempo precedente alla trasformazione dell'animale in alimento (ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. b), Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002 non sono compresi nella definizione di alimento gli animali vivi, a meno che siano preparati per l'immissione sul mercato ai fini del consumo umano) o comunque precedente alla produzione di alimenti di origine animale sottoponendo la catena di produzione dei mangimi ad un serio controllo; tuttavia, il RASFF presenta una lacuna di informazione, che avrebbe potuto essere colmata con un intervento legislativo ad *hoc*, laddove non obbliga i membri della rete a notificare anche i rischi indiretti per la salute umana dovuti alla contaminazione dei vegetali (conseguenza, ad esempio, di esposizione ad elementi radioattivi, o di un uso non consentito di concimi o di pesticidi, o di acque piovane o di irrigazione inquinate) i quali non rientrano nella definizione di alimento prima della raccolta (art. 2, comma 2, lett. c).

La recente estensione del sistema di allarme rapido ai rischi gravi per la salute e l'ambiente dovuti ai mangimi allarga la categoria del rischio monitorato oltre la sfera della salute umana. Una delle prime applicazioni di tale estensione si è verificata nel 2006 allorquando il RASFF ha ricevuto una comunicazione dalla *Food and Drug Administration* relativa al ritiro dal mercato statunitense di cibo per cani contaminato da livelli elevati di aflatossine, già esportato in 10 paesi dell'Unione Europea; l'allarme

rapido, scattato immediatamente, ha consentito di individuare e trattenere le partite di cibo per cani commercializzate in Europa sospettate di essere contaminate.

Il nuovo sistema di allarme rapido per alimenti e mangimi non prevede tra i caratteri del rischio oggetto di comunicazione nel RASFF quello dell'immediatezza non riproponendo, in tal modo, la limitazione ad un rischio immediato dell'obbligo di notifica degli Stati membri, contenuta nell'art. 8, Dir. 29 giugno 1992, n. 92/59/CEE, che disciplinava il sistema di allarme rapido per alimenti precedentemente in vigore. In applicazione del noto principio *ubi voluit, ibi dixit* si può ritenere che se il legislatore avesse voluto introdurre nuovamente tale limite, avrebbe dovuto indicarlo espressamente. Dunque, anche il rischio cd. a lungo termine deve essere oggetto di notificazione nel RASFF. Tale conclusione è confermata (limitatamente, però, al solo rischio per la salute umana dovuto ad alimenti) anche dall'art. 14, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002, che al par. 4, ricomprende la valutazione dei probabili effetti a lungo termine sulla salute dell'individuo tra i criteri da prendere in considerazione per determinare se un prodotto è dannoso. Un'interpretazione fondata sullo stesso principio sopra richiamato (*ubi voluit, ibi dixit*) porta a ritenere che il nuovo sistema di allarme rapido obbliga lo Stato membro a disporre immediatamente la trasmissione alla Commissione di informazioni relative all'esistenza di un grave rischio anche nell'ipotesi in cui il pericolo di effetti nocivi per la salute dovuto ad alimenti o mangimi non sembra potersi estendere al di là del suo territorio; il Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002, infatti, non ripropone l'esenzione dello Stato dall'obbligo di informare la Commissione nell'ipotesi di rischio contenibile nei confini nazionali espressamente stabilita dalla Dir. 29 giugno 1992, n. 92/59/CEE. Un tale approccio assicura la massima coerenza con le finalità del nuovo sistema di allarme rapido; anche nel caso in cui non sembra che il rischio possa ragionevolmente verificarsi al di fuori dello Stato che lo ha rilevato, la circolazione sulla rete di dati e notizie ad esso relative potrebbe rivelarsi utile agli altri membri della rete per più motivi (statistici, di studio ecc.), senza considerare il fatto che lo Stato che ha individuato l'esistenza del rischio nel suo territorio potrebbe non essere in possesso di tutti gli elementi che gli consentano di valutare con sufficiente cognizione la sussistenza dello stesso in altri mercati. La conferma di questa interpretazione si ha dalla stessa classificazione delle tipologie di notifica formalizzata nel Reg. (UE) 10 gennaio 2011, n. 16/2011; l'art. 4 del Reg. sopra citato prevede che gli Stati membri sono tenuti ad effettuare, tra le altre, "notifiche di informazione", cioè debbono condividere in rete ogni informazione in merito ad un rischio che non richiede un'azione rapida in un altro paese membro.

Altro requisito qualificante del rischio ai fini della condivisione in rete della informazione ad esso relativa è la sua gravità. Per la migliore comprensione del significato da attribuire a tale aggettivazione appare utile riportare alcune classificazioni effettuate dalla dottrina igienistica concernenti, ad esempio, microrganismi e parassiti raggruppati in base alla gravità del rischio per la salute umana: pericolo grave - es. botulino,

brucella abortus, shigella dysenteriae ecc.-; pericolo moderato con diffusione potenzialmente estesa - es. salmonella ecc.-; pericolo moderato con diffusione limitata - es. bacillus cereus -⁵. Da tali classificazioni risulta che nella graduazione della gravità del rischio influiscono sia la diversa gravità del pericolo rappresentato dal microrganismo o dal parassita, sia la diffusione potenzialmente estesa di quest'ultimo. I fattori da tenere in considerazione per effettuare una tale valutazione rendono molto difficile definire in astratto il grave rischio per la salute pubblica. Ancora più complesso è valutare la gravità del rischio se riferito all'ambiente e alla salute degli animali. Ogni ipotesi, pertanto, dovrà essere vagliata dai membri della rete con "scienza e coscienza" sulla base di un'indagine effettuata caso per caso ed avvalendosi del supporto tecnico - specialistico ritenuto più opportuno.

Il raggiungimento pieno delle finalità cui attende il RASFF comporta la necessità che i membri della rete affrontino l'analisi dei rischi, comprensiva dei tre momenti della valutazione, della gestione e della comunicazione, secondo un approccio precauzionale che tenga nella opportuna considerazione quei rischi che la scienza non è ancora in grado di valutare pienamente e con sufficiente certezza. Il principio di precauzione è menzionato (anche se non definito), nell'art. 191, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea nell'ambito della politica dell'Unione in materia di ambiente. Seppure l'art. 7, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002 definisce il campo di applicazione del ricorso al principio di precauzione nel sistema di sicurezza alimentare limitandolo espressamente alla possibilità di tenere in considerazione probabili effetti dannosi per la salute umana, esso trova sostanziale applicazione ogni qual volta una preliminare valutazione scientifica obiettiva indica che vi sono ragionevoli motivi di temere che i possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possano essere incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità (Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, documento COM 2000/01). Infatti, se nella maggior parte dei casi le misure che consentono di realizzare l'elevato livello di protezione dell'ambiente, della salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possono essere determinate su una base scientifica sufficiente, vi sono delle situazioni in cui i dati disponibili non consentono una valutazione particolareggiata del rischio pur potendosi fondatamente temere che potenziali pericoli potrebbero determinare effetti negativi sull'ambiente, sugli esseri umani, sugli animali e sulle piante.

La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ed il Tribunale di primo grado hanno avuto modo di confermare in piena crisi da BSE la legittimità dell'operatività del principio di precauzione nel diritto comunitario quale giustificazione di misure restrittive

⁽⁵⁾ V. *International Commission of Microbiological specification for food (CMFS)*, riportate in *HACCP "Principles and applications"*, Eds. 1992, Chapman & Hall, New York.

nell'ipotesi in cui sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone⁶ specificando "che le esigenze collegate alla protezione della salute pubblica devono incontestabilmente vedersi riconoscere un carattere preponderante rispetto alle considerazioni economiche"⁷; una recente sentenza della Corte di Giustizia⁸ conferma la legittimità dell'utilizzo del principio di precauzione quale giustificazione dell'adozione di misure restrittive nell'ipotesi in cui risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio a causa della natura insufficiente, inconcludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute delle persone o degli animali o per l'ambiente nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse.

Con sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità Europee⁹ si avvalorava la validità dell'approccio precauzionale per l'identificazione dei rischi ritenuti rilevanti ai fini della loro comunicazione nell'ambito del sistema di allarme rapido precedentemente in vigore. Il ragionamento, incontestabile, del Tribunale è del seguente tenore: così come l'adozione delle misure appropriate può essere atto dovuto dell'Autorità competente per prevenire alcuni rischi potenziali per la sanità pubblica, senza per questo attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi, allo stesso modo la circolazione in rete delle informazioni sulla messa in campo di tali misure non può essere condizionato dal raggiungimento della certezza riguardo all'esistenza ed alla portata del rischio.

E' appena il caso di precisare che la dimensione del principio di precauzione supera ogni problematica connessa con i rischi valutati in un orizzonte di breve e medio termine: la portata temporale considerata è il lungo periodo mentre la dimensione della protezione è il benessere delle future generazioni. La Commissione nella sua comunicazione COM 2000/1 ha chiarito che il ricorso al principio di precauzione interviene unicamente nell'ipotesi di rischio potenziale anche se questo rischio non può essere interamente dimostrato, o la sua portata qualificata, ed i suoi effetti determinati, per l'insufficienza o il carattere non concludente dei dati scientifici. Se l'applicazione del principio di precauzione appartiene indiscutibilmente alla fase della gestione del rischio (si pensi alla possibile adozione di misure transitorie), affrontare l'analisi dei rischi

⁽⁶⁾ V., ad esempio, la sentenza della Corte di Giustizia del 5 maggio 1998, cause C- 157/96 e C- 180/96.

⁽⁷⁾ Sentenza del Tribunale di primo grado 11 settembre 2002, causa T-70/99.

⁽⁸⁾ Sentenza della Corte di Giustizia del 19 giugno 2008, causa C-219/07, punto 38.

⁽⁹⁾ Sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità Europee del 10 marzo 2004, causa T-177/02, su cui v. P.Lattanzi, *Il sistema di allarme rapido nella sicurezza alimentare. Il caso delle mele al pesticida*, in *AIM*, 2004, n. 3, 237, e F.Albisinni, *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, in *q. Riv.*, n. 4-2009, 6, a p.10.

secondo una corretta strategia fondata sul principio di precauzione importa conseguenze rilevanti sia sulla fase della valutazione, sia in quella della comunicazione del rischio. L'approccio precauzionale all'analisi dei rischi è in grado di influire sulla informazione circolante tramite il RASFF ad ogni livello dato che oggetto di notifica sono sia i rischi percepiti dai membri, sia le iniziative poste in essere per fronteggiare tali rischi e che, di regola, le informazioni poste a disposizione dei membri della rete e riguardanti un rischio per la salute umana provocato da alimenti o mangimi, sono messe a disposizione dei cittadini. L'attuazione di un corretto approccio precauzionale inizia con una valutazione scientifica improntata alla massima completezza possibile, identificando in ciascuna fase il grado di incertezza scientifica. Soltanto in tal modo i "responsabili politici" potranno valutare il livello di rischio accettabile o non in considerazione degli elevati standard di sicurezza comunitari e scegliere tra l'azione o l'inazione; su tale scelta inciderà inevitabilmente anche la pressione dell'opinione pubblica. Per questo motivo, la decisione di informare i cittadini sui possibili effetti negativi di un determinato prodotto può rappresentare un atto già ispirato al principio di precauzione.

E' da escludere, tuttavia, l'opportunità di far circolare in rete informazioni concernenti rischi meramente speculativi, ovverosia enucleati sulla base di un approccio puramente ipotetico del rischio fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente. I rischi che gli Stati membri e la Comunità sono tenuti a prevenire, anche prendendo le necessarie misure, devono essere sufficientemente documentati sulla base dei dati scientifici disponibili a seguito di specifiche ricerche, anche se la situazione è di oggettiva incertezza sul piano scientifico a causa di altri risultati, in ipotesi, contrastanti. D'altra parte è evidente che esiste un rapporto inversamente proporzionale tra la gravità delle conseguenze negative che potrebbero derivare dal verificarsi del rischio ed il livello ritenuto sufficiente, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, dei risultati della ricerca scientifica ai fini del raggiungimento di una soglia di caratterizzazione del rischio ritenuta idonea per la circolazione dell'informazione in rete. I rischi puramente teorici, la cui esistenza per definizione è inconfutabile, non dovrebbero essere comunicati utilizzando la rete per evitare un "ingolfamento" della stessa con informazioni che, tra l'altro, non avrebbero neanche utile valore strumentale ai fini delle misure precauzionali eventualmente da prendere.

Ovviamente il sistema di allarme rapido consente di tenere in considerazione, obbligando i membri alla loro comunicazione all'interno della rete, anche le situazioni in cui l'effetto nocivo per la salute umana paventato si è già verificato (ipotesi di rischio verificato) nel territorio di uno Stato membro potendo tali evenienze acquisire la valenza di rischio potenziale rilevante a livello nazionale o comunitario nel caso in cui sia prevedibile una diffusione del pericolo potenzialmente estesa.

b) le iniziative poste in essere dagli Stati membri per fronteggiare il rischio

L'art. 50, paragrafo 3, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002 stabilisce che gli Stati membri hanno l'obbligo di notificare immediatamente alla Commissione nell'ambito del sistema di allarme rapido una serie di informazioni esplicitate nelle lettere a), b), e c). Si tratta, nello specifico, di "qualsiasi misura da essi adottata, che esiga un intervento rapido, intesa a limitare l'immissione sul mercato di alimenti o mangimi, o a imporre il ritiro dal commercio o dalla circolazione per proteggere la salute umana" - lett. a) -, "di qualsiasi raccomandazione o accordo con operatori professionali volto, a titolo consensuale o obbligatorio, ad impedire limitare o imporre specifiche condizioni all'immissione sul mercato o all'eventuale uso di alimenti o mangimi, a motivo di un grave rischio per la salute umana che esiga un intervento rapido" - lett. b) - e, da ultimo, di "qualsiasi situazione in cui un'autorità competente abbia respinto una partita, un *container* o un carico di alimenti o di mangimi ad un posto di frontiera dell'Unione Europea a causa di un rischio diretto o indiretto per la salute umana" - lett. c). A seguito dell'allargamento del campo di azione del RASFF ai rischi gravi per la salute animale e l'ambiente disposto dall'art. 29, Reg. (CE) 12 gennaio 2005, n. 183/2005, oggetto di notifica sono evidentemente anche tutte le misure/azioni/iniziative poste in essere per fronteggiare tali rischi.

Ogni notifica che circola nella rete è accompagnata da alcune informazioni ulteriori (ad esempio, spiegazione dettagliata dei motivi dell'intervento, modifica o revoca delle misure ecc.).

In generale, il flusso delle comunicazioni deve garantire sia la completezza delle informazioni, sia la tempestività della comunicazione: i membri della rete, infatti, debbono ottenere il massimo numero di informazioni possibile sia sui prodotti e sulla filiera coinvolti, sia sui mercati interessati e sulla natura del pericolo conciliando tale risultato con la massima rapidità possibile.

Ai sensi dell'art. 50, par. 5, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002, oggetto di trasmissione in rete sono anche le informazioni concernenti qualunque intervento eseguito o qualunque misura adottata dagli Stati membri in seguito alla ricezione delle notificazioni e delle ulteriori informazioni trasmesse nell'ambito del sistema di allarme rapido.

5.- Il ruolo ed i compiti della Commissione quale gestore della rete

L'art. 50, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002 attribuisce alla Commissione la responsabilità della gestione dell'intero sistema di allarme rapido. Così disponendo il Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002 modifica radicalmente la struttura del sistema di allarme rapido previsto nella proposta presentata dalla Commissione il 29 novembre

2000¹⁰ la quale, coerentemente alle linee guida esplicitate nel libro bianco, attribuiva la gestione del sistema all'Autorità europea per la sicurezza alimentare. La modificazione apportata ha tenuto conto delle osservazioni critiche, provenienti da più parti (istituzionali e non), incentrate sulla considerazione che alcuni poteri riconosciuti dalla proposta di regolamento al gestore della rete implicavano interventi di gestione del rischio. Si pensi, ad esempio, al ruolo centrale che la proposta riconosceva all'EFSA la quale era tenuta a trasmettere in rete le informazioni ricevute dagli Stati membri soltanto nell'ipotesi in cui avesse valutato, sulla base della notificazione, che il prodotto (alimento o mangime) era tale da comportare un grave rischio per la salute umana, sì da giustificare un intervento rapido. Non sfugge come tale attività, sicuramente rientrante nella valutazione del rischio, presentava in sé elementi che ne consentivano, al contempo, una sua qualificazione quale prima misura di gestione del rischio, rappresentata proprio dalla circolazione dell'informazione nella rete. Lo stesso Parlamento europeo¹¹ aveva osservato che la responsabilità politica di invitare o non gli Stati membri a prendere i provvedimenti necessari in caso di grave rischio per la salute umana non poteva che essere di spettanza dell'autorità politica. I compiti attribuiti al gestore della rete dall'art. 50, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002 mutano rispetto a quanto risultava dal testo della proposta; la versione definitiva dell'articolo in questione cancella ogni attribuzione al responsabile del RASFF, in quanto tale, di poteri di gestione del rischio essendo il sistema improntato ad un automatismo perfetto della circolazione delle notifiche sulla rete. Tuttavia è indubbio ed ampiamente dimostrato il vantaggio (in termini di efficienza, di efficacia e di tempestività della risposta) che deriva al sistema di sicurezza alimentare comunitaria dall'attribuzione della responsabilità della gestione del sistema di allarme rapido ad una Istituzione, quale la Commissione, che può assumere anche decisioni di gestione del rischio deliberando, ad esempio, ai sensi dell'art. 53, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002, misure urgenti per alimenti o mangimi di origine comunitaria o importati da un paese terzo. La velocità della reazione alla crisi dei pistacchi contaminati da aflatossine importati quasi esclusivamente dall'Iran, iniziata nel 1998, ed il successo dell'azione di contrasto posta in essere dall'Unione Europea in termini di riduzione di casi riscontrati a fronte di importazione pressoché stabile (dati relativi al periodo 2005-2007), sono stati possibili grazie ad una stretta collaborazione tra RASFF e UAV concertata dalla Commissione in modo tale da consentirle di decidere nel minor tempo possibile gli interventi più opportuni da intraprendere (blocco trimestrale delle importazioni dei pistacchi iraniani e successiva regolamentazione ad hoc delle importazioni della frutta secca – doppio controllo alle

⁽¹⁰⁾ GUCE C 96 del 27 marzo 2001, p. 247.

⁽¹¹⁾ Parere del Parlamento Europeo in prima lettura del 12 giugno 2001, A5-0198/2001 def., p. 81.

frontiere e certificazione di assenza di aflatossine -). Il ruolo della Commissione quale responsabile del RASFF consiste sostanzialmente nel garantire il funzionamento corretto dello scambio rapido di informazioni tra i membri e, nei casi prescritti, nel curare la trasmissione di alcune informazioni ai paesi terzi. E' a questo punto opportuno precisare che il meccanismo di circolazione delle informazioni sulla rete è di tipo automatico una volta avviata con notifica la segnalazione di un grave rischio ad opera di un membro della rete e l'indicazione di misure/azioni eventualmente poste in essere dalle Autorità competenti per fronteggiarlo insieme ad una spiegazione dettagliata dei motivi dell'intervento; ai sensi dell'art. 50, par. 2, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002, la Commissione, a sua volta, trasmette immediatamente tali informazioni ai membri della rete nonché ogni altra informazione ulteriore concernente sviluppi successivi della situazione oggetto della notifica originaria. L'automatismo segnalato attribuisce alla Commissione, nella gestione del sistema, una discrezionalità tecnica; lo "spazio di manovra" riconosciuto al responsabile della rete è normalmente relativo ad interventi di razionalizzazione del sistema del flusso di informazioni.

La Commissione ha, altresì, l'obbligo di notificare immediatamente il respingimento di una partita, di un container o di un carico di alimenti o di mangimi operato da un'Autorità competente ad un posto di frontiera dell'Unione Europea sia a tutti i posti di frontiera, sia al paese terzo di origine degli alimenti o dei mangimi, nonché di fornire adeguate informazioni alle Autorità competenti del paese terzo in cui sia stato spedito un alimento o un mangime oggetto di notifica nell'ambito del sistema di allarme rapido; ciò consente a tali paesi di adottare tempestivamente le opportune misure correttive per rendere le importazioni nell'Unione Europea più sicure, o per fronteggiare il rischio nei loro mercati. Benché l'art. 51, Reg. (CE) 28 gennaio 2002 n. 178/2002, attribuisce al gestore del sistema la responsabilità di adottare misure per l'applicazione dell'art. 50 dello stesso regolamento previa discussione con l'EFSA e secondo la procedura di cui all'art. 58, paragrafo 2, Reg. (CE) 28 gennaio 2002 n. 178/2002, fino a tutto il 2010 la Commissione ha preferito affidare la regolamentazione di condizioni e di procedure specifiche relative alla trasmissione delle notifiche e delle ulteriori informazioni ad istruzioni non formalizzate in uno specifico atto legislativo. Il sistema di classificazione delle notifiche nel RASFF è stato, dunque, inizialmente (2002-2010) strutturato sulla base di indicazioni (linee guida) fornite direttamente dalla Commissione che specificava priorità e modalità di compilazione delle notifiche stesse al fine di normalizzare il flusso informativo; l'efficiente funzionamento della rete sin dai primi momenti, nonostante la complessità delle procedure, era agevolato dall'esperienza già maturata nel sistema di allarme rapido precedentemente in vigore che aveva determinato un buon livello di armonizzazione del modo in cui i punti di contatto davano l'allarme e reagivano alle minacce gravi. La Commissione assisteva i membri del RASFF svolgendo compiti di segreteria organizzativa e di coordinamento finalizzati anche a favorire (tramite l'organizzazione di incontri frequenti) lo sviluppo di rapporti virtuosi di collaborazione tra

i punti di contatto, nonché ponendo a disposizione dei membri una piattaforma tecnologica (evolutesi, nel tempo, dall'uso del telefono, al telex, al telefax, fino all'attuale posta elettronica) per facilitare la trasmissione ed il trattamento delle informazioni. Se nel 2002 erano conosciuti due tipi di notifica, di allerta e di informazione, a partire dal 2004 è previsto l'invio di "notizie" che contengono un "anticipo" di tutte le informazioni di cui gli Stati membri devono venire a conoscenza in quanto potrebbero costituire oggetto di una vera e propria notifica. La nuova categorizzazione delle informazioni consentiva ai membri di definire meglio le priorità di intervento¹². Nel 2008 si è aggiunto un nuovo tipo di notifica, precedentemente rientrante nelle notifiche di informazioni: i respingimenti alle frontiere.

Da un esame dei report annuali delle notifiche trasmesse nel RASFF curati dalla Commissione risulta che la denuncia di un nuovo caso di rischio alla salute in una o più partite di alimenti o mangimi inviato da un membro della rete alla Commissione poteva essere respinta da tale Istituzione, e non trasmessa agli altri membri, nell'ipotesi in cui non fossero stati rispettati i criteri elaborati per le notifiche o fossero risultate insufficienti le informazioni trasmesse. Il notificante veniva immediatamente messo a conoscenza della mancata trasmissione ed invitato ad inviare informazioni aggiuntive al fine di consentire alla Commissione di riconsiderare la decisione precedentemente presa. Inoltre, una notifica di allerta o di informazione, comunicata tramite RASFF, poteva essere revocata dalla Commissione, su richiesta di un paese notificante, se questa informazione, che giustificava le misure prese, risultava essere infondata o nell'ipotesi in cui la notifica fosse stata trasmessa erroneamente¹³. Tuttavia la Commissione, oltre al controllo ed alla verifica delle notifiche ha effettivamente esercitato anche un potere di riqualificazione della informazione trasmessa dai membri della rete: ad esempio, nel 2007, a seguito di ulteriori valutazioni del rischio, ha trasformato 13 segnalazioni di informazioni in allerta¹⁴.

Un'interessante questione che concerne i limiti di esercizio del potere di verifica o comunque di interazione della Commissione sulle notifiche provenienti dai membri del sistema di allarme rapido, nonché i compiti espletati dalla Commissione quale membro della rete, è stata recentemente sottoposta all'esame del Tribunale di primo grado delle

⁽¹²⁾ Cfr. Sistema di Allarme Rapido per gli Alimenti e i Mangimi dell'Unione Europea, Attenti alla salute dei consumatori da ben 30 anni, a cura della Direzione Generale della Salute e dei Consumatori, cit. p. 27.

⁽¹³⁾ Nel 2007 sono state revocate 44 notifiche; per tali dati cfr. *The Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF), Annual report 2007*, pp. 12-13.

⁽¹⁴⁾ Cfr. il *Rapporto sull'attività del sistema di allerta per alimenti e mangimi*, Anno 2007, Ministero della Salute, Dipartimento per la Sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti, Direzione generale per la sicurezza degli alimenti e della nutrizione, p. 2.

Comunità Europee¹⁵. Con sentenza del 29 ottobre 2009, infatti, il Tribunale ha deciso in merito ad un ricorso presentato da Bowland Dairy Products Ltd - società di diritto inglese avente ad oggetto la produzione di formaggio fresco, autorizzata dal Pendle Environmental Health Office (Autorità alimentare locale che opera sotto la sorveglianza della Food standard Agency del Regno Unito – FSA -) - contro la Commissione delle Comunità Europee. Il ricorso aveva ad oggetto, in primo luogo, la domanda di annullamento dell'asserito rifiuto della Commissione di diffondere, nell'ambito del RASFF, una notifica supplementare con cui è stato dichiarato l'accordo della FSA per la commercializzazione del formaggio bianco prodotto dalla ricorrente (precedentemente oggetto di una notifica di allarme rapido da parte del FSA diretta ad identificare il rischio di "Produzione difettosa di prodotti lattiero-caseari; regime di controllo inadeguato all'individuazione di antibiotici") ed, in secondo luogo, una domanda di risarcimento del danno asseritamente subito dalla ricorrente a motivo di detto rifiuto. Il ricorso che si è concluso con una declaratoria di irricevibilità e la condanna della ricorrente alle spese, consente di chiarire alcuni concetti fondamentali. La questione, per quanto qui interessa, trova uno dei punti nodali nel contrasto tra FSA e Commissione in relazione alla cessata situazione di allarme derivante dal rischio di presenza di antibiotici nei formaggi bianchi prodotti dalla ricorrente. In particolare, a seguito di nuovi controlli da cui risultavano il miglioramento delle procedure di analisi dei rischi e di controllo dei punti critici, nonché del controllo di qualità e delle specifiche del latte al momento del suo arrivo, la FSA, non riscontrando problemi per la salute pubblica né violazioni della normativa comunitaria, aveva autorizzato la Bowland Dairy Products Ltd a riprendere la produzione di formaggi ed aveva inviato alla Commissione un progetto di notifica da cui risultava che le Autorità britanniche accettavano la commercializzazione del formaggio bianco. Registrato un dissenso della Commissione che esplicitamente aveva dichiarato di non accettare la dichiarazione risultante nel progetto di notifica, la FSA manifestava il suo proposito di pubblicare la notifica nel RASFF che veniva trasmessa immediatamente in rete insieme ad una nota dei servizi della Commissione da cui emergeva il disaccordo della DG "Salute e tutela dei consumatori" in merito all'autorizzazione a riprendere la produzione accordata alla Bowland Dairy Products Ltd dalla FSA. Dalla sentenza del Tribunale si ricavano alcune importanti puntualizzazioni sul ruolo dei membri del RASFF e sul ruolo della Commissione in qualità di gestore del sistema e di membro della rete: a) la redazione delle notifiche e la loro trasmissione alla Commissione ai fini della relativa comunicazione agli altri membri della rete rientrano nella disponibilità esclusiva dei membri della rete¹⁶; b) la Commissione può esprimere

(¹⁵) Sentenza del Tribunale di primo grado, 29 ottobre 2009, causa T-212/06.

(¹⁶) Sentenza del Tribunale di primo grado, 29 ottobre 2009, causa T-212/06, punto 40.

su tali notifiche la sua opinione (tanto più quando ciò è richiesto dalle autorità nazionali) che, tuttavia, è priva di effetti giuridici¹⁷; c) la Commissione, quale membro della rete, può altresì, in forza dell'art. 50, n. 2, Reg. 28 gennaio 2002, n. 178/2002, trasmettere agli altri membri qualsiasi informazione di cui dispone in merito all'esistenza di un rischio grave o indiretto per la salute umana connesso ad un alimento o ad un mangime¹⁸.

a) Le condizioni e le procedure specifiche relative alla trasmissione delle notificazioni e delle ulteriori informazioni statuite con regolamento (UE) n. 16/2011 della Commissione del 10 gennaio 2011

Con Reg. (UE) 10 gennaio 2011, n. 16/2011, la Commissione ha, tra le altre misure, formalizzato la prassi in auge dal 2002 nel RASFF stabilendo: a) regole sul sistema di classificazione delle notifiche; b) prescrizioni relative alla procedura di trasmissione dei diversi tipi di notifiche; c) disposizioni relative al suo ruolo di coordinamento (compresa la verifica delle notifiche); d) la possibilità di curare pubblicazioni di informazioni sintetiche e di relazioni annuali sulle notifiche del RASFF.

Il regolamento della Commissione da ultimo citato distingue le notifiche in notifiche originali e notifiche di follow-up: sono notifiche originali le notifiche di allarme, le notifiche di informazione e le notifiche di respingimento alle frontiere. Per notifica di follow-up si intende una notifica concernente informazioni supplementari rispetto ad una notifica originale.

La notifica di allarme consiste in una notifica di un rischio, così come definito dal Reg. (UE) 10 gennaio 2011, n. 16/2011, che richiede o potrebbe richiedere un'azione rapida in un altro paese membro (art. 1, n. 4, Reg. (UE) 10 gennaio 2011, n. 16/2011); deve comprendere tutte le informazioni disponibili, in particolare rispetto al rischio e al prodotto da cui il rischio deriva. Le notifiche di allarme vanno trasmesse e gestite in via prioritaria. Più specificamente l'allerta deve essere inviata al punto di contatto della Commissione senza ritardi ingiustificati (al massimo entro 48 ore) dai membri della rete che hanno riscontrato la presenza sul mercato di un alimento o mangime in grado di provocare un rischio così come definito dal Reg. (UE) 10 gennaio 2011, n. 16/2011 (considerando n. 4) per scongiurare il quale occorre porre in essere un intervento immediato. Ai consumatori è assicurato che i prodotti per i quali è scattata una notifica di allarme sono stati già ritirati o stanno per essere ritirati dal mercato; gli Stati membri hanno propri meccanismi per effettuare tali azioni e possono fornire ogni utile

⁽¹⁷⁾ Sentenza ult. cit., punto 41.

⁽¹⁸⁾ Sentenza ult. cit., punto 39.

informazione dettagliata ai cittadini ai sensi dell'art. 10, Reg. 28 gennaio 2002, n. 178/2002. Il punto di contatto della Commissione, previa verifica, ritrasmette la notifica di allarme a tutti i membri della rete entro 24 ore. Al di fuori dell'orario di ufficio la trasmissione di una notifica di allarme e di notifiche di follow-up relative alla notifica di allarme è comunicata tramite telefonata ad un numero di emergenza posto a disposizione dai punti di contatto designati dai membri del sistema.

La notifica di informazione è una notifica di un rischio, così come definito dal Reg. (UE) 10 gennaio 2011, n. 16/2011, che non richiede azione rapida in un altro paese membro. L'art. 1, n. 5, Reg. (UE) 10 gennaio 2011, n. 16/2011 distingue tra notifica di informazione per follow-up e notifica di informazione per attenzione; il primo tipo di notifica di informazione (follow-up) è relativa ad un prodotto già presente o che potrebbe essere immesso sul mercato in un altro paese membro; il secondo tipo di notifica di informazione (per attenzione) è relativa ad un prodotto che è presente solo nel paese membro, o non è stato immesso sul mercato, o non è più sul mercato.

La notifica di respingimento alla frontiera è una notifica di respingimento di una partita, di un container o di un carico di alimenti o mangimi così come descritto dall'art. 50, paragrafo 3, lett. c), Reg. 28 gennaio 2002, n. 178/2002. Essa riguarda partite di alimenti o mangimi sottoposti a test e respinti alle frontiere esterne dell'Unione Europea e dello Spazio economico europeo in caso di riscontro di un rischio così come definito dal Reg. (UE) 10 gennaio 2011, n. 16/2011.

La notifica di informazione e la notifica di respingimento vanno trasmesse al punto di contatto della Commissione senza ritardi ingiustificati e comprendono ogni informazione disponibile in merito al rischio e al prodotto da cui tale rischio deriva. Il punto di contatto della Commissione trasmette senza ritardi ingiustificati la notifica di informazione agli altri membri della rete; la notifica di respingimento alla frontiera è invece trasmessa ai posti di ispezione frontaliere come definiti nella direttiva 97/78/CE del Consiglio, del 18 dicembre 1997 ed ai punti di entrata di cui al Reg. (CE) 29 aprile 2004, n. 882/2004 al fine di rafforzare i controlli e di garantire che i prodotti respinti non rientrino nell'Unione Europea attraverso un'altra frontiera.

Per ciò che concerne le notifiche di follow-up, l'art. 6, Reg. (UE) 10 gennaio 2011 sancisce che se un membro della rete dispone di informazioni complementari sul rischio o sul prodotto oggetto di una notifica originale trasmette, tramite il proprio punto di contatto, una notifica (di follow-up) al punto di contatto della Commissione; le informazioni di follow-up concernenti una notifica originale, se richieste da un membro della rete, devono essere fornite senza ritardi ingiustificati. Nell'ipotesi in cui uno stato membro, in seguito ad una notifica originale, esegua qualunque intervento o adotti una qualsiasi misura, deve fornire informazioni dettagliate al punto di contatto della Commissione tramite notifica di follow-up. Se l'intervento o la misura presa dal membro della rete consiste nel bloccare un prodotto e nel rispedirlo ad un distributore con sede in altro paese membro, il membro che esegue l'intervento fornisce ogni informazione

pertinente sul prodotto rispedito tramite notifica di follow-up (tranne il caso in cui queste informazioni fossero state già integralmente incluse nella notifica originale), mentre il paese membro cui sono rispediti i prodotti fornisce, sempre tramite notifica di follow-up, informazioni in merito alle misure adottate in relazione a tali prodotti. In ogni caso il punto di contatto della Commissione trasmette tutte le notifiche di follow-up ai membri della rete senza ritardi ingiustificati (massimo 24 ore nell'ipotesi di notifiche di follow-up concernenti notifiche di allarme).

La trasmissione delle notifiche è effettuata secondo appositi modelli forniti dalla Commissione.

Il Reg. (UE) 10 gennaio 2011 n. 16/2011 riconosce al punto di contatto della Commissione il potere di effettuare una verifica della notifica prima di trasmetterla ai membri della rete. L'art. 8 del regolamento più volte citato, in particolare, dispone che il punto di contatto esercita le seguenti attività: controlla la completezza e la leggibilità; controlla la correttezza della base giuridica citata per i casi di non conformità riscontrata (se è stato identificato un rischio la notifica deve essere trasmessa anche in caso di base giuridica non corretta); controlla che l'oggetto della notifica rientri nell'ambito della rete; garantisce che le informazioni essenziali siano espresse in una lingua facilmente comprensibile da tutti i membri della rete; controlla il soddisfacimento delle prescrizioni di cui al Reg. (UE) 10 gennaio 2011, n. 16/2011; identifica nelle notifiche il ripetersi dello stesso operatore professionale e/o pericolo e/o paese d'origine.

L'art. 9, Reg. (UE) 10 gennaio 2011 n. 16/2011 disciplina altresì le ipotesi di ritiro e di modifica di una notifica: in particolare il ritiro va effettuato dal punto di contatto della Commissione su richiesta di qualsiasi membro della rete e previo consenso del membro notificante soltanto se le informazioni su cui si basa l'intervento da eseguire si rivelino infondate o se la notifica è stata trasmessa erroneamente.

Si è più volte evidenziata l'importanza dello scambio di informazioni con i paesi terzi: è noto che la Commissione deve informare senza ritardi ingiustificati il paese terzo nel caso in cui il prodotto oggetto di notifica è originario di tale paese o è in esso distribuito. Ai sensi dell'art. 10, Reg. (UE) 10 gennaio 2011, n. 16/2011, il punto di contatto della Commissione deve trasmettere al punto di contatto del paese terzo notifiche per attenzione o per follow-up secondo la gravità del rischio.

Il Reg. (UE) 10 gennaio 2011 n. 16/2011 legittima la prassi della pubblicazione disposta dalla Commissione sia delle relazioni annuali, che evidenzino le tendenze in materia di sicurezza alimentare notificate attraverso il RASFF e l'evoluzione della rete stessa, sia delle sintesi di tutte le notifiche trasmesse tramite il RASFF. Il report annuale è un utile strumento informativo avente ad oggetto il funzionamento del sistema, il numero, la tipologia e l'origine delle notifiche effettuate, i paesi coinvolti, le azioni svolte, i prodotti ed i rischi individuati. L'analisi dei dati effettuata in tale *report* consente di verificare nel tempo l'effettività e l'efficacia dell'azione di contrasto realizzata dai membri della rete nei confronti di situazioni che hanno compromesso la sicurezza alimentare e di

comprendere, in modo sistematico, se alcuni problemi sono stati superati o persistono richiedendo ulteriori interventi. A partire dal 2003 il RASFF ha iniziato a porre a disposizione dei cittadini le relazioni settimanali delle notifiche con l'obiettivo di aumentare la trasparenza del sistema. Il Reg. (UE) 10 gennaio 2011, n. 16/2001 ricollega l'opportunità di tali pubblicazioni all'obbligo di informare i cittadini, tra le altre cose, in merito ai rischi per la salute umana statuito in capo alle Autorità pubbliche dall'art. 10, Reg. 28 gennaio 2002, n. 178/2002. Lo stesso art. 10 è richiamato dall'art. 52, par. 1, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002; esso dispone che: "Di regola, le informazioni a disposizione dei membri della rete e riguardanti un rischio per la salute umana provocato da alimenti e mangimi sono messe a disposizione dei cittadini in conformità del principio dell'informazione di cui all'art. 10". Va considerato che il nuovo sistema di sicurezza alimentare, strutturato sul Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002, si incentra su una gestione delle notizie improntata alla massima trasparenza possibile (soprattutto se comunicate nell'ambito del RASFF), unica strategia realizzabile se si vuole tentare un recupero efficace della fiducia dei consumatori. Il richiamo al "principio dell'informazione" consente di qualificare l'attività del "mettere a disposizione dei cittadini", cui fa riferimento l'art. 52, non soltanto come libertà di accesso all'informazione, ma anche come vero e proprio obbligo di informare posto a carico dei soggetti che partecipano alla rete. L'obbligo di informare trova, evidentemente, la propria giustificazione nel diritto del cittadino all'informazione finalizzato ad una piena affermazione dei valori della persona posti ai vertici della gerarchia dell'ordinamento giuridico nazionale e comunitario (vita, integrità fisica, salute). Ai sensi del combinato disposto dell'art. 10 e dell'art. 52, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002, l'obbligo di informare i cittadini non è adempiuto correttamente tramite la semplice traslazione al pubblico dell'informazione così come circolante sulla rete. Ex art. 52, par. 1, del regolamento da ultimo citato, di regola i cittadini hanno accesso alle informazioni sull'identificazione dei prodotti, sulla natura del rischio e sulle misure adottate; il comma 2 dello stesso paragrafo statuisce che i membri della rete prendono le disposizioni necessarie per fare in modo che il proprio personale sia tenuto a non rilevare, in casi debitamente giustificati, informazioni ottenute dal sistema di allarme rapido che per loro natura sono coperte dal segreto professionale, eccezion fatta per le informazioni che devono essere rese pubbliche, quando le circostanze lo richiedono, per tutelare la salute umana. Il legislatore comunitario ritiene prevalente l'interesse alla tutela della salute e alla protezione del consumatore sul contrastante interesse alla tutela dell'impresa e della riservatezza chiesta dalla persona fisica o giuridica che ha fornito l'informazione. Occorre, tuttavia, evidenziare che, configurando tale prevalenza un'ipotesi di deroga rispetto al principio della tutela del segreto professionale, la norma è di stretta interpretazione. In caso di contrasto con il segreto professionale potranno, dunque essere rese pubbliche soltanto quelle informazioni strettamente strumentali alla tutela della salute pubblica. Così, a titolo di esempio, in generale, difficilmente

assumerà interesse strumentale alla migliore difesa della salute umana rendere pubblica l'identità di colui che ha fornito l'informazione, la strategia commerciale di un'impresa, la politica delle vendite, nonché l'organizzazione interna dell'impresa.

In ogni caso, il rifiuto a concedere l'accesso alle informazioni in ragione della tutela del segreto professionale va supportato da motivazioni chiare e circostanziate. L'art. 52, par. 2, Reg. 28 gennaio 2002, n. 178/2002 statuisce, altresì, che: "La tutela del segreto professionale non preclude la comunicazione alle Autorità competenti delle informazioni utili ai fini dell'efficace sorveglianza del mercato e dell'esecuzione della legge nel settore alimentare e dei mangimi. Le Autorità che ricevono informazioni coperte dal segreto professionale ne garantiscono la riservatezza ai sensi del paragrafo 1".

6.- Il ruolo ed i compiti dell'EFSA

Da ultimo resta da evidenziare il ruolo svolto dall'Autorità Europea per la sicurezza alimentare che, come si è già anticipato, partecipa al RASFF in qualità di membro. Il ruolo che l'EFSA è chiamata ad esercitare nell'ambito del RASFF è duplice: da un lato, in qualità di membro della rete, ha l'obbligo di notificare alla Commissione ogni informazione di cui è venuta a conoscenza ritenuta rilevante per il sistema, dall'altro, espleta funzioni di sorveglianza dei rischi sanitari e nutrizionali degli alimenti. Per tale motivo, ai sensi dell'art. 35, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002, "(...) l'Autorità è il destinatario dei messaggi che transitano per il sistema di allarme rapido dei quali analizza il contenuto al fine di fornire alla Commissione e agli Stati membri tutte le informazioni necessarie all'analisi del rischio". Coerentemente alla norma da ultimo richiamata, l'art. 50, par. 2, comma 2, statuisce che "l'Autorità può integrare la notificazione con ogni informazione scientifica o tecnica in grado di agevolare un intervento rapido ed adeguato di gestione del rischio da parte degli Stati membri" o, comunque, della Commissione, ex artt. 53 e 55, Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002. Il rapporto EFSA-sistema di allarme rapido è particolarmente importante al fine della pronta individuazione e della caratterizzazione dei rischi emergenti. L'unità EMRISK, nuovo gruppo di lavoro ad *hoc* sui rischi emergenti istituito dall'EFSA, operativo dal 4 giugno 2010, ha ricevuto dall'Autorità Europea per la sicurezza alimentare la richiesta di sviluppare un sistema per il monitoraggio di *routine* dei dati derivanti dal RASFF con la finalità principale di rilevare rischi emergenti. Pur in assenza di una precisa definizione legislativa, si può ragionevolmente identificare il rischio emergente in un rischio che non si è ancora precisamente manifestato e concretizzato nella sua potenzialità essendo in una fase embrionale. La valutazione di tale rischio consente all'Autorità per la sicurezza alimentare di sviluppare un "sistema predittivo" che, tramite l'identificazione precoce dei rischi, eviti, ove possibile, il verificarsi della crisi ponendo in condizione gli Stati membri e la Commissione di adottare, se del caso,

misure preventive.

7.- Conclusioni

Nella sua oramai trentennale attività, il sistema di allarme rapido comunitario ha accumulato una significativa esperienza di successo nello scambio di informazioni sui rischi concernenti alimenti e mangimi, e sulle iniziative per fronteggiarli; la completezza dei dati, la velocità della loro circolazione nella rete e la condivisione dell'informazione tra i membri del sistema si sono dimostrate di fondamentale importanza per prevenire o per gestire al meglio emergenze relative alla sicurezza alimentare.

Alla base dell'efficienza e dell'efficacia del RASFF è indubbiamente il clima di fiducia e di collaborazione che il gestore della rete è riuscito ad instaurare con le autorità pubbliche, i consumatori e gli operatori alimentari e dei mangimi. Per raggiungere tale risultato è stato necessario: superare le iniziali diffidenze degli Stati membri a comunicare la presenza di situazioni di rischio nel proprio mercato; ottimizzare la collaborazione tra i diversi punti di contatto; attenuare i timori degli operatori del settore nel segnalare irregolarità o rischi riscontrati nel processo produttivo; recuperare un confronto attivo con i consumatori sui temi della sicurezza alimentare. Determinante è stato il mutamento del quadro generale della legislazione alimentare incardinatosi sui principi e sui requisiti generali introdotti dal Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002, nonché lo sforzo effettuato dalla Commissione di aumentare la trasparenza formalizzando in un regolamento comunitario le misure di applicazione del RASFF.

In conclusione si può ritenere che il RASFF ha dimostrato di essere un utile strumento che effettivamente contribuisce al mantenimento di un elevato standard di sicurezza alimentare nell'Unione europea.

La sfida che il RASFF non può non affrontare e vincere se vuole mantenere il suo livello di efficienza e di efficacia nel futuro è quella di svolgere un ruolo sempre più attivo sul proscenio internazionale sia a livello di formazione, sia a livello operativo di sistema. La globalizzazione delle relazioni e degli scambi commerciali a livello mondiale, infatti, determina la necessità di affrontare e risolvere i problemi di sicurezza alimentare verificatisi nel mercato dell'Unione Europea in una prospettiva internazionale. In tale contesto il futuro del RASFF non può non essere quello di confrontarsi in maniera sempre meno episodica e sempre più strutturale con altri sistemi di circolazione di informazioni relative a rischi dovuti ad alimenti o a mangimi che operano al di fuori dei confini dell'Unione Europea, siano essi organizzati a livello nazionale, sovranazionale o mondiale. La Commissione, consapevole di tale necessità, ha creato nel 2009 RASFF Windows, una nuova piattaforma *on line* che ha consentito a più di 60 paesi non membri del sistema di allarme rapido per gli alimenti ed i mangimi di consultare le notifiche RASFF che direttamente li riguardavano; inoltre ha coordinato seminari aperti

alla partecipazione di paesi terzi nell'ambito del programma "Migliorare la formazione per rendere sicuri gli alimenti" ed ha promosso e sostenuto finanziariamente un progetto pilota volto ad istituire un sistema regionale di allarme rapido per prodotti alimentari tra Thailandia, Vietnam, Filippine e Birmania. Di grande importanza, in particolare, è stabilizzare la collaborazione tra RASFF e INFOSAN (acronimo di *International Food Safety Authorities Network*), organizzazione nata nel 2004 e gestita congiuntamente dalla FAO e dall'OMS con lo scopo di incoraggiare gli scambi di informazione sulla sicurezza sanitaria degli alimenti e di migliorare la collaborazione tra le Autorità di sicurezza sanitaria degli alimenti a livello nazionale ed internazionale. Attualmente fanno parte di INFOSAN circa 160 Stati membri i quali hanno provveduto a designare uno o più punti focali INFOSAN e un solo punto di contatto INFOSAN *Emergency "ramo"*, quest'ultimo, di INFOSAN che facilita la valutazione e la gestione di situazioni collegate alla sicurezza alimentare degli alimenti, in particolare la contaminazione degli alimenti e le malattie di origine alimentare che hanno una implicazione internazionale e necessitano di misure conseguenti.

L'ottima prova fornita dalla collaborazione instauratasi tra RASFF, paesi terzi, reti regionali e INFOSAN in occasione della recente crisi alimentare (2008), scoppiata a livello mondiale, derivante dalla scoperta di melanina in alcune partite di latte e di alimenti per lattanti in Cina, fa ben sperare per la realizzazione di un sempre più efficace sistema di circolazione rapida, su scala mondiale, di informazioni sui rischi dovuti ad alimenti o mangimi, e sulle iniziative messe in campo per fronteggiarli.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI:

- Albisinni F., *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, in *Riv.dir.agr.*, 2010, I;
- Capelli F., Silano V., Klaus B., *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, pp. 159-161;
- Costato L., *Compendio di diritto alimentare*, 4° ed., Padova, 2007, pp. 100-103;
- Petrelli L., *Commento agli artt. 50, 51, 52 del reg. n. 178/2002 CE*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, p. 428 - 439.

ABSTRACT

In 2011 the Rapid Alert System for food and feed (RASFF) celebrated its 32th birthday. The RASFF is a tool for quick exchange of information between its member (European

Commission – responsible for managing the system -, EU-27, EFSA, Norway, Liechtenstein, Iceland, Switzerland – partial member- Efta secretariat coordinating the input from the EEA countries) on consignments of food and feed in cases where a risk to human health, to animal health and to the environment has been identified.

The purpose of the RASFF is to provide the control authorities with an effective tool for exchange of information on measures taken to ensure food safety.

The legal basis of the RASFF is Regulation EC/178/2002. In articles 50, 51 and 52 scope and procedures of the RASFF are defined. In January 2011 was published the Commission regulation (eu) n. 16/2011 laying down implementing measures for the Rapid alert system for food and feed.

In the 2009 the number of notification in the RASFF reached a total of nearly 8000; the record number reassuring because it shows that member states are very willing to cooperate beyond their National borders to safeguard our high level of food safety in the EU.

The RASFF is a concrete and visible result of European integration, but its future is international.