

FUKUSHIMA, RASFF ED ECURIE **Condizioni speciali per l'importazione di alimenti e mangimi** **provenienti dal Giappone, dopo l'11 marzo 2011**

Valeria Paganizza

1.- Brevi premesse

E' dello scorso 25 marzo il regolamento di esecuzione della Commissione n. 297/2011¹, che impone condizioni speciali per i mangimi e gli alimenti originari dal Giappone, o provenienti da esso, a seguito dell'incidente nucleare di Fukushima. L'evento, che ha assunto proporzioni ben più gravi di quelle inizialmente pronosticate, ha allertato i sistemi di scambio rapido di informazione sia nel settore alimentare (RASFF)² e che nello specifico ambito dell'emergenza radioattiva (ECURIE)³, ma ancor prima ha indotto la Commissione ad adottare misure di emergenza per fronteggiare la crisi in atto. Pur variando le circostanze dell'incidente e le modalità di gestione dello stesso, la mente non può che ritornare a quanto già accadde, poco meno che venticinque anni fa, a Černobyl e all'attivazione, già all'epoca, di misure relative all'importazione di alimenti da Paesi terzi⁴. In assenza di puntuali indicazioni dall'Unione sovietica e nel clima di incertezza sulle misure da attuare, fu la Comunità a dover

(¹) In GU n. L 80 del 26 marzo 2011, entrato in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

(²) Il sistema europeo di allarme rapido per gli alimenti e mangimi, attuato in via sperimentale nel 1979, è attualmente disciplinato dal regolamento n. 178 del 28 gennaio 2002; v. L.Petrelli, *Il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi*, in q. Riv., n.4-2010, p.14.

(³) Decisione EURATOM/87/600 del Consiglio del 14 dicembre 1987, concernente le modalità comunitarie di uno scambio rapido di informazioni in caso di emergenza radioattiva.

(⁴) Raccomandazione della Commissione del 6 maggio 1986, n. 156; decisione della Commissione del 07 maggio 1986, n. 157; Regolamento del Consiglio 1388 del 12 maggio 1986, in GU L 127 del 13 maggio 1986. Si veda, in proposito, O. Pirotte, P. Girerd, P. Marsal, S. Morson, *Trente ans d'expérience EURATOM – La naissance d'une Europe nucléaire*, Bruxelles, 1988, p. 321, ove si ricorda che, accanto alle misure relative al commercio di prodotti alimentari, furono precisati livelli massimi di contaminazione, prima non fissati.

assumere il compito di coordinazione per far fronte all'emergenza⁵. D'altra parte, fu quello l'evento che ispirò l'istituzione del sistema di scambio per le emergenze radioattive, con la Decisione EURATOM/87/600⁶. Il sesto considerando dell'atto richiamato sottolinea, infatti, come il tragico avvenimento del 1986 abbia dimostrato la necessità che la Commissione, in caso di emergenza radioattiva, disponga "rapidamente di tutte le informazioni utili secondo una presentazione concordata".

Il testo della decisione riprende la formulazione della Convenzione di Vienna del 6 ottobre 1986, sulla notificazione rapida di un incidente nucleare, anche se, come rilevato da Blumann, l'assimilabilità è solo parziale⁷: il giurista evidenzia come lo scambio rapido di informazioni, previsto dall'accordo internazionale, veda sottesa "una certa apprensione", legata all'"eterogeneità politica e militare" delle parti che, nella Comunità europea, non può, al contrario, sussistere. Come si evince dall'articolato dell'atto, la questione è affrontata in una prospettiva ampia, con l'attivazione del sistema di scambio ogni qualvolta si rilevi un rischio di emissione importante di materiali radioattivi o "tassi anormali" di radioattività⁸. Ed accanto a questo apparato, a distanza di tanto tempo ma in circostanze pressoché analoghe, in quanto ad effetti, è chiamato a rispondere, oggi, il sistema di allarme rapido specifico per il settore degli alimenti e dei mangimi. E' da notare che, al contrario di quanto accadde nel 1986, nella questione che l'Unione europea è tenuta attualmente ad affrontare, l'emergenza è stata soggetta ad un'osservazione costante, dal sorgere dell'evento sismico, ai più recenti comunicati sulle misure intraprese, in Giappone, per fronteggiare i rischi di contaminazione radioattiva. Per questa ragione, diversamente da quel che successe venticinque anni fa, la Commissione è intervenuta, da subito, allertandosi per l'emergenza nel settore degli alimenti e mangimi, stabilendo le condizioni particolari per il commercio di alimenti o mangimi di origine nipponica e modificando il regolamento 297/2011, a poco più di due settimane dalla sua pubblicazione, con il regolamento di esecuzione (UE) n. 351/2011⁹.

⁽⁵⁾ Si vedano, a riguardo, J. Vigier, *Tchernobyl : ses conséquences dans le cadre de la Communauté européenne*, in *Rev. Mar. Com.*, 1987, pp. 198 ss.; J. Grunwald, *Tchernobyl et les communautés européennes: aspects juridiques*, in *Rev. Mar. Com.*, 1987, pp. 396 ss.

⁽⁶⁾ Si veda anche la brevissima nota di L. Cartou, *Chroniques de législation communautaire octobre 1987 – mars 1988*, in *Rev. Trim. Dr. Eur.*, 1988, p. 385.

⁽⁷⁾ C. Blumann, *Energie – L'impact de l'affaire de Tchernobyl sur la politique communautaire de l'énergie*, in *Rev. Trim. Dr. Eur.*, 1989, p. 84.

⁽⁸⁾ Si veda l'articolo 1 della decisione EURATOM/87/600.

⁽⁹⁾ Regolamento di esecuzione (UE) 351 del 2011, della Commissione, dell'11 aprile 2011.

2.- Misure di emergenza: articolo 53 del regolamento 178/2002

Il regolamento 297/2011, così come il successivo regolamento 351/2011, hanno trovato la propria base giuridica non su disposizioni inerenti ad allarmi radioattivi, ma nell'articolo 53 del regolamento 178/2002¹⁰. Detta norma assegna, alla Commissione, un ruolo di primaria importanza nella gestione delle emergenze che hanno ad oggetto rischi, legati agli alimenti destinati alla nutrizione umana o animale, non adeguatamente affrontabili dallo Stato membro o dagli Stati membri interessati. Nel caso di specie, l'allarme generato con la catastrofe di Fukushima ha assunto una portata ed una gravità tali da richiedere un'azione dell'Istituzione europea. Solo la coordinazione garantita dall'Istituzione tra le Autorità nazionali preposte ai controlli sulla merce importata potrà, infatti, garantire un efficace arginamento contro l'ingresso di alimenti contaminati¹¹: l'uniformità nelle procedure e nelle misure adottate si rivela, in simili frangenti, strumento insostituibile per il raggiungimento degli obiettivi di sicurezza perseguiti.

L'articolo 53 distingue due ipotesi, a seconda che il rischio sia connesso ad un prodotto di origine comunitaria o, diversamente, di un Paese terzo. Nella vicenda attuale, è questa seconda evenienza a trovare considerazione. Il primo paragrafo del citato articolo, alla lettera b), dispone tre distinti ordini di misure adottabili da parte dell'Istituzione comunitaria: la Commissione potrà sospendere le importazioni da tutto il Paese terzo interessato, da una sola parte di esso, o, eventualmente, da un Paese terzo di transito. Ancora, essa potrà disporre speciali condizioni per l'alimento o il mangime proveniente da tutto il Paese terzo interessato o da una parte di esso. In questa cornice, è fatta salva, comunque, la possibilità di adottare qualunque altra misura ritenuta adeguata. E' evidente che l'adozione delle misure in esame si inserisce nel secondo ordine di accorgimenti che l'Istituzione può assumere, nell'ipotesi di emergenza.

Al di là della rilevanza che l'articolo 53 del regolamento 178/2002 esplica sulla scena della sicurezza alimentare, è stato rilevato, nella dottrina giuridica, l'elemento di profonda innovazione introdotto, dalla norma in esame, nell'equilibrio tra i poteri conferiti agli Stati membri e l'azione attribuita alla Commissione¹². Il termine di paragone è

⁽¹⁰⁾ Si vedano il primo considerando del regolamento (UE) 297/2011 e il primo considerando del regolamento (UE) 351/2011.

⁽¹¹⁾ Sui controlli effettuati nel settore degli alimenti e mangimi si veda il regolamento 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, il quale dispone, all'articolo 3, una proporzionalità tra le verifiche effettuate e il rischio identificato, prevedendo eventualmente, come effettivamente accade nel caso in esame, accertamenti ad hoc su prodotti "non conformi".

⁽¹²⁾ F. Albisinni, *Commento all'articolo 53*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, (commento articolo per articolo al regolamento 178/2002), a cura dell'IDAIC, in NLCC, 2003, pp. 439 ss.

individuabile nell'atto comunitario che ha rappresentato il fondamento del sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi che oggi conosciamo: la direttiva 92/59 sulla sicurezza generale dei prodotti¹³. L'articolo 9, in particolare, prevedeva la possibilità per l'Istituzione comunitaria di adottare una decisione che obbligasse gli Stati membri ad assumere i provvedimenti temporanei opportuni, tra quelli elencati alle lettere da d) ad h) dell'articolo 6 (tra esse figuravano anche le condizioni preventive per l'immissione di un prodotto sul mercato, per garantirne la sicurezza). La differenza tra quanto previsto nella direttiva e quanto successivamente indicato nel regolamento 178/2002 è notevole: mentre nella prima l'iniziativa della Commissione si concludeva nell'imposizione agli Stati membri dell'adozione di misure, la cui scelta, comunque, era lasciata a questi ultimi, nel più recente atto comunitario l'Istituzione assume accorgimenti direttamente incidenti sui singoli prodotti (e dunque sui produttori), superando così il tradizionale modello di "coamministrazione" che sino ad allora aveva consentito l'equilibrio dei ruoli decisionali.

3.- *Ambito di applicazione*

Nel caso di specie, lungi dal sospendere integralmente le importazioni dal Giappone, la Commissione, su parere del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, ha stabilito delle condizioni particolari per la commercializzazione degli alimenti e dei mangimi da esso originari. Nello specifico, il regolamento 297/2011 si applica a tutti quei prodotti, provenienti dalle isole nipponiche, che hanno lasciato lo Stato d'origine prima del 28 marzo 2011 o che siano stati raccolti o trasformati prima del 11 marzo 2011¹⁴. Certamente, dunque, le norme del regolamento troveranno applicazione a tutti i beni usciti dal Giappone dopo il 28 marzo 2011. Sicuramente, non rientrerà nel raggio d'azione ogni prodotto che abbia lasciato lo Stato prima dell'11 marzo 2011, perché questa è la data del sisma, momento fino a cui la sicurezza dei prodotti non è messa in discussione. E i prodotti raccolti o trasformati prima dell'11 marzo 2011 ed usciti dopo tale data, ma prima del 28 marzo? E i prodotti raccolti o trasformati dopo l'11 marzo ma usciti prima del 28? Perché la scelta di indicare, nel regolamento, tale secondo giorno? Un'interpretazione che tenga conto delle esigenze di sicurezza alimentare dovrebbe suggerire che ogni alimento, destinato alla nutrizione umana o vegetale, debba essere sottoposto al regime dell'atto in esame, ogniqualvolta

⁽¹³⁾ Direttiva 92/59/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1992, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, abrogata dalla direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti.

⁽¹⁴⁾ Articolo 1 del regolamento 297/2011.

abbia lasciato il Giappone dopo la data del sisma (l'incertezza sul momento esatto in cui i primi fenomeni di contaminazione si sono verificati rende doveroso assumere quale dies a quo da considerare nelle misure, unicamente il giorno di percezione del terremoto). Considerando, infatti, che il superamento dei livelli di elementi radioattivi, quali il cesio 137, nell'atmosfera, era già stato rilevato nei giorni immediatamente successivi alla prima scossa, verosimilmente, una completa tutela dovrebbe prevedere campionamenti aventi, come riferimento, l'uscita dal Paese dopo l'11 marzo. D'altra parte, le condizioni speciali stabilite nell'atto in commento non appaiono di certo delle più restrittive, pur imponendo agli operatori misure economicamente gravose.

4.- Misure di applicazione

Le disposizioni del regolamento 297/2011 si applicano ai prodotti precedentemente indicati, salvo che essi non rientrino nell'ambito della direttiva 97/78 del Consiglio del 18 dicembre 1997¹⁵ sui controlli veterinari (per i quali si applicano, dunque, le specifiche norme). Le merci dovranno fare ingresso, nel territorio dell'Unione europea, attraverso punti di entrata determinati (PED). Appare essenziale, in questo senso, il richiamo effettuato dall'art. 2, paragrafo 2, del regolamento in esame, ai punti di entrata, così come definiti all'articolo 3¹⁶ del regolamento 669 del 2009, di applicazione del regolamento (CE) n. 882/2004, sul livello accresciuto di controlli ufficiali sulle importazioni di alcuni mangimi ed alimenti di origine non animale. La determinazione dei punti di ingresso è finalizzata alla canalizzazione delle merci in entrata, verso postazioni di controllo organizzate, preparate ed attrezzate agli accertamenti che, come vedremo, sono richiesti all'arrivo delle merci nel territorio europeo. Il punto di entrata determinato o il posto di ispezione transfrontaliero (PIF) dovrà essere avvisato almeno due giorni prima, dell'arrivo delle partite in ingresso.

Queste, giunte nel territorio dell'Unione europea, dovranno essere accompagnate da una dichiarazione, sottoscritta da un rappresentante dell'autorità giapponese, attestante o la provenienza dei beni da una zona non interessata alla contaminazione¹⁷ o la

⁽¹⁵⁾ Direttiva 97/78/CE del Consiglio del 18 dicembre 1997 che fissa i principi relativi all'organizzazione dei controlli veterinari per prodotti che provengono da Paesi terzi e che sono introdotti nella Comunità.

⁽¹⁶⁾ Si ricorda la formulazione della definizione offerta dall'articolo 3 del regolamento (CE) n. 669/2009: "*Il punto di entrata, indicato all'articolo 17, paragrafo 1, primo trattino del regolamento (CE) n. 882/2004, in uno dei territori elencati nell'allegato I di detto regolamento; nel caso di trasporto marittimo in cui le partite sono scaricate da una nave e poi caricate su un'altra per trasportarle a un porto di un altro Stato membro, quest'ultimo porto deve essere considerato il punto di entrata designato*".

⁽¹⁷⁾ L'articolo 5 del regolamento 297/2011 dispone controlli sull'eventuale presenza di Iodio 131, Cesio 134 e Cesio 137: a seguito dell'evolversi della vicenda che ha interessato la centrale di Fukushima, sono

dipartita dal Giappone, nell'eventualità essi siano originari proprio di una delle province "a rischio", anteriore all'11 marzo 2011. Mentre sulla prima tipologia di partite dovranno essere condotti controlli meramente documentali e di identità, sulle seconde, oltre a questi, dovranno essere effettuati campionamenti fisici nella misura del 20% delle partite¹⁸.

Occorre sottolineare la modifica introdotta, ad opera del regolamento 351/2011, nella formulazione dell'articolo 2, paragrafo 3, terzo trattino del regolamento 297/2011. Quest'ultimo, nel caso in cui il prodotto fosse dichiarato proveniente da uno dei luoghi interessati dalla contaminazione¹⁹, rendeva necessario, nel documento di accompagnamento della partita, l'esplicito riferimento alla conformità ai livelli di radioattività massimi stabiliti dai regolamenti (EURATOM) n. 3954/87 del Consiglio del 22 dicembre 1987²⁰, n. 944/89 della Commissione del 12 aprile 1989²¹ e n. 770/90 della Commissione del 29 marzo 1990²². La formulazione attuale, invece, rinvia ai livelli indicati nell'allegato II del regolamento 351/2011: come si evince dal terzo considerando

state rilevate fuoriuscite di plutonio, materiale, questo, non elencato dall'atto comunitario. Il regolamento 351/2011, affermando, al quinto considerando, che al momento vi è la prova solo della contaminazione da Iodio 131, Cesio 134 e Cesio 137, prosegue specificando l'opportunità che i controlli obbligatori siano effettuati soli sulle predette sostanze. Lascia liberi, tuttavia, gli Stati membri di condurre analisi sulla presenza di altri radionuclidi. Lo stesso considerando aggiunge, infine, una statuizione che sembra in contraddizione con quanto prima asserito, affermando, nello specifico, che l'allegato II, il quale fissa i valori di riferimento per i controlli, debba indicare anche i livelli di azione adottati in Giappone in relazione "ai radionuclidi stronzio, plutonio ed elementi trans plutonici". Pare di capire, dunque, che l'allegato II rechi tali ultimi valori solo a titolo preventivo, per garantire, agli Stati membri che lo ritengano opportuno, degli intervalli di riferimento, ma senza, con ciò, rendere obbligatori gli accertamenti sui suddetti radionuclidi. Tale argomentazione trova conforto nel fatto che la modifica dell'articolo 2, paragrafo 3, terzo trattino non ha interessato l'elencazione delle sostanze contaminanti.

(¹⁸) Si veda l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento in commento.

(¹⁹) Le province interessate dalla contaminazione sono, secondo quanto indicato dall'articolo 2 del regolamento in commento, Fukushima, Gunma, Ibaraki, Tochigi, Miyagi, Yamagata, Niigata, Nagano, Yamanashi, Saitama, Tokyo e Chiba.

(²⁰) Regolamento (EURATOM) n. 3954/87 del Consiglio, del 22 dicembre 1987, che fissa i livelli massimi ammissibili di radioattività per i prodotti alimentari e per gli alimenti per animali in caso di livelli anormali di radioattività a seguito di un incidente nucleare o in qualsiasi altro caso di emergenza radioattiva.

(²¹) Regolamento (EURATOM) n. 944/89 della Commissione, del 12 aprile 1989, che fissa i livelli massimi ammissibili di contaminazione radioattiva per i prodotti alimentari secondari a seguito di un incidente nucleare o di qualsiasi altro caso di emergenza radioattiva.

(²²) Regolamento (EURATOM) n. 770/90 della Commissione, del 29 marzo 1990, che fissa i livelli massimi di radioattività ammessi negli alimenti per animali contaminati a seguito di incidenti nucleari o di altri casi di emergenza da radiazione.

dell'atto comunitario, la modifica è stata introdotta al fine di garantire la coerenza tra i controlli all'esportazione effettuati in Giappone e gli accertamenti condotti all'importazione. Per evitare una divergenza nei livelli limite di radionuclidi presenti negli alimenti e nei mangimi, il regolamento 351/2011 assume, a riferimento, i parametri vigenti nelle isole nipponiche, ove, ovviamente, siano inferiori a quelli in uso nell'Unione europea. Un'altra precisazione, non contenuta originariamente nel testo delle condizioni stabilite dalla Commissione, estende l'applicazione delle stesse ai prodotti originari delle zone costiere delle province di contaminazione, indipendentemente dal luogo di sbarco. Nelle ipotesi in cui gli alimenti e i mangimi siano effettivamente provenienti dalle zone "a rischio", la dichiarazione allegata alle partite dovrà essere accompagnata da un rapporto di analisi. Le autorità competenti dei PED e dei PIF, per tale ipotesi, dovranno procedere a campionamenti fisici nella misura del 10%, oltre che ai consueti controlli documentali e di identità.

E' interessante rilevare la diversità delle percentuali di prelievi fisici da effettuarsi, ai fini del controllo, sulle partite di merce a seconda che essa, prodotta o trasformata dopo l'11 marzo 2011, provenga o meno dalle province interessate dall'inquinamento radioattivo. Ancor più singolare è la circostanza che il minor numero di accertamenti, in ingresso, sia effettuato proprio sulle partite provenienti dalle regioni "a rischio". Ad un primo esame, peraltro, la disposizione può trovare semplice spiegazione nella circostanza fatto che questi ultimi lotti giungono nel territorio dell'Unione dopo esser stati sottoposti ad ispezioni nel Paese di origine²³. Inoltre, i risultati delle analisi e dei campionamenti accompagnano la suddetta merce dalla partenza, all'arrivo nei punti di controllo. Ciò dovrebbe operare, evidentemente, quale garanzia per la salubrità del prodotto immesso in commercio, che comunque è sottoposto ad una procedura di campionamento.

Una circostanza che merita di essere rilevata è che gli accertamenti – secondo quanto appare dalla disciplina soprarichiamata - sono effettuati in modalità "random"²⁴, sul complessivo ammontare delle partite e non su ciascun lotto, nella misura sopra indicata: si potrebbe osservare che, plausibilmente, la possibilità di ingresso di merce contaminata non è in alcun modo remota.

⁽²³⁾ Occorre sottolineare la singolare formulazione del terzo considerando del regolamento 351/2011: esso asserisce, infatti, che l'atto "comunitario" oggetto di modificazione prevedeva un obbligo di controllo preventivo all'esportazione da parte dell'autorità giapponese. L'espressione non è delle più felici, sembrando quasi porre, come destinatario dell'obbligo, l'autorità del Paese terzo. Una più attenta lettura porta a comprendere il significato esatto della disposizione, individuando gli operatori professionali quali soggetti su cui incombe l'onere di sottoporre le merci ad accertamenti, qualora intendano commercializzare, sul territorio dell'Unione, prodotti di origine nipponica.

⁽²⁴⁾ Cfr. sesto considerando del regolamento 297/2011.

In attesa dei risultati dei controlli, gli stock sono fermati e sottoposti a custodia, per un massimo di cinque giorni lavorativi. Evidentemente, chiunque voglia importare in Europa, dal Giappone, merce proveniente dalle province in cui è stata segnalata la contaminazione, dovrà ben guardarsi dal trasportare beni estremamente deperibili e valutare la presenza di festività nel Paese dove è sito il punto di ingresso. Le spese (sia per i controlli che per eventuali misure adottate in caso di difformità), inoltre, saranno poste a carico dell'operatore commerciale: all'orizzonte, pertanto, si prospetta un incremento dei prezzi dei prodotti di origine nipponica o una sensibile diminuzione delle importazioni provenienti da tale Paese (peraltro non particolarmente consistenti). Va considerato, infatti, che in caso di non conformità del prodotto, questo, quando non rispettato all'origine, dovrà essere sottoposto ad una eliminazione *"in condizioni di sicurezza"*²⁵. L'espressione, alquanto vaga, reca una sola certezza: costi non indifferenti per l'operatore. Salva l'assoluta evidenza che ogni singolo prodotto delle partite importate non abbia contaminazioni superiori ai limiti fissati, probabilmente la valutazione tra gli aspetti negativi, possibili e consistenti, e i benefici, farà optare per la sospensione dell'ingresso delle merci o per l'effettuazione di controlli sistematici (anch'essi dispendiosi) all'origine. Tali influenze sui volumi di importazione di alimenti di provenienza nipponica avranno, si suppone, durata indefinita: è pur vero che il regolamento 297/2011 prevede, per la propria applicazione, il limite del 30 giugno del corrente anno²⁶. Come facilmente intuibile, esso sarà però sostituito, allo scadere, da un analogo provvedimento legislativo, in quanto gli effetti della contaminazione, par di capire dalle recenti notizie di cronaca, saranno certamente destinati a protrarsi per un periodo ben più esteso²⁷.

Tornando alle previsioni del regolamento, a ciascuna partita è assegnato un codice di identificazione, riportato in ogni documento di accompagnamento (nella dichiarazione, nell'eventuale rapporto di analisi, nel certificato sanitario e negli incartamenti commerciali che seguono la merce)²⁸. I lotti potranno, però, entrare in libera pratica, solo quando la dichiarazione di cui all'articolo 2, paragrafo 3, sarà stata vidimata dalle Autorità dei PED o dei PIF, previa attestazione dell'avvenuta effettuazione dei controlli documentali, e di identità, e dell'esito positivo dei campionamenti eventualmente eseguiti.

⁽²⁵⁾ Si veda l'articolo 7 del regolamento 297/2011.

⁽²⁶⁾ Si veda l'articolo 9 del regolamento 297/2011, il quale dispone una revisione mensile dello stesso atto, sulla base dei risultati ottenuti dalle analisi.

⁽²⁷⁾ Il reiterarsi delle scosse sismiche e l'elevato livello di radioattività riscontrato nelle acque marine che lambiscono la costa del Giappone, in prossimità della centrale di Fukushima non possono, d'altra parte, che far supporre il protrarsi delle misure adottate dalla Commissione.

⁽²⁸⁾ Articolo 3 del regolamento in commento.

Può, d'altra parte, verificarsi l'ipotesi che dagli accertamenti emergano prodotti non conformi ai livelli di radioattività indicati nei regolamenti sopra citati: in tal caso, la partita, che si ricorda è identificata attraverso un codice univoco, non sarà immessa nel mercato²⁹. La sua sorte sarà, come anticipato, il ritorno al Paese d'origine o l'eliminazione in condizioni di sicurezza.

5.- RASFF ed ECURIE nell'attuazione delle misure

I sistemi RASFF ed ECURIE entrano così in azione per consentire, agli Stati membri, lo scambio dei dati raccolti durante le operazioni di controllo. La circostanza, oltre ad una conoscenza istantanea del punto della situazione da parte di ciascun nodo della rete, permette la comunicazione, in tempo reale, del rinvenimento di un prodotto non conforme, con indicazione esatta del luogo di provenienza. L'integrazione tra le informazioni, contenute nelle notifiche dei sistemi di allarme rapido, e i dati, inseriti nelle dichiarazioni che accompagnano i prodotti importati, all'ingresso nel territorio dell'Unione europea, consentono di allertare i PIF e i PED. Così facendo, si garantirà, nell'ipotesi di superamento dei livelli massimi di radioattività stabiliti, l'intensificazione degli accertamenti, sia sulla merce in arrivo che su quella già presente sul territorio nazionale (e magari sottoposta alla custodia temporanea), in attesa dei risultati dei campionamenti effettuati, conformemente a quanto già stabilito dal regolamento 882/2004³⁰. Ancora, sarà possibile individuare, con una certa rapidità, partite di merce sfuggite ai campionamenti: come previamente argomentato, gli accertamenti sono effettuati in modalità "random" sul complessivo flusso di merci in ingresso. Se, attraverso i due sistemi di allarme, si dovesse identificare un caso di contaminazione, sarà possibile, come accennato, avviare il ritiro di prodotti riconducibili a quelli "nocivi", tutelando così maggiormente il consumatore finale³¹.

L'obiettivo di offrire la massima sicurezza nel settore alimentare potrà essere perseguito solo attraverso il corretto funzionamento di entrambi i sistemi, i quali operano, è il caso di ricordarlo, attraverso procedure che, pur apparendo, ad una sommaria lettura, analoghe, in realtà presentano differenze strutturali sostanziali. Nell'ECURIE, i soggetti notificanti saranno gli Stati membri che abbiano deciso di prendere misure, nelle ipotesi

⁽²⁹⁾ Articolo 7 del regolamento 297/2011.

⁽³⁰⁾ Si confronti, in proposito, l'articolo 3 del regolamento 882/2004.

⁽³¹⁾ I sistemi di allarme operano in ogni fase della catena distributiva, non solo all'ingresso della merce in un determinato Paese dell'Unione europea. La circostanza favorisce – ma non garantisce – la possibilità di scoprire partite di merce sfuggite al campionamento.

indicate con ampio respiro all'articolo 1 della decisione 87/600. Essi dovranno immediatamente comunicare i provvedimenti assunti, sia alla Commissione sia agli Stati membri che possano avere interesse, motivando l'adozione. Questi ultimi, qualora abbiano adottato misure a seguito del ricevimento della notifica, dovranno, a loro volta, informare l'Istituzione comunitaria degli accorgimenti assunti, provvedendo ad un costante aggiornamento sui livelli di radioattività riscontrati. A tale incumbente è tenuto, ovviamente, anche l'originario notificante.

Le comunicazioni sono trasmesse, all'interno del sistema di scambio nelle allerte radiologiche, attraverso punti di contatto, designati da ciascuno Stato e disponibili 24 ore su 24³². Anche la rete RASFF utilizza la medesima organizzazione per "punti di contatto", in un apparato costantemente ricettivo e sottoposto a verifiche sulla regolarità di funzionamento³³. Diverso è però l'ambito di attivazione di questo secondo sistema. Secondo quanto specificato dal regolamento 16/2011, al suo quarto "considerando", essa dovrebbe avvenire in presenza di 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 178/2002 e in presenza di un grave rischio per la salute umana, animale o per l'ambiente, a norma del regolamento (CE) 183/2005. In concreto, i membri della rete notificheranno alla Commissione ogni informazione relativa al rilevamento di un potenziale nocumento per la salute del consumatore, con evidente necessità di celerità, nel caso si appalesi un rischio di una certa gravità, o comunque tale da richiedere azioni rapide. L'Istituzione europea, al ricevimento delle notifiche, sarà tenuta alla ritrasmissione delle stesse, previa verifica a norma dell'articolo 8 del regolamento 16/2011³⁴, a tutti i membri della rete (e non solo a quelli interessati, come, invece, nel sistema ECURIE). Mentre, poi, lo scambio di informazioni per le emergenze

⁽³²⁾ Si veda l'articolo 5 della decisione EURATOM/87/600.

⁽³³⁾ Cfr. articolo 2 del regolamento (UE) 16/2011 della Commissione del 10 gennaio 2011, recante disposizioni di applicazione relative al sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi.

⁽³⁴⁾ Si riporta, per semplicità di lettura, il testo dell'articolo 8 del regolamento 16/2011: "Prima di trasmettere una notifica a tutti i membri della rete, il punto di contatto della Commissione: a) ne controlla la completezza e la leggibilità e verifica se sono stati scelti i dati appropriati dai dizionari di cui all'articolo 7, paragrafo 2; b) controlla la correttezza della base giuridica citata per i casi di non conformità riscontrati; in ogni caso, se è stato identificato un rischio, la notifica è trasmessa anche in caso di base giuridica non corretta; c) controlla che l'oggetto della notifica rientri nell'ambito della rete come definito all'articolo 50 del regolamento (CE) n. 178/2002; d) garantisce che le informazioni essenziali contenute nella notifica siano in una lingua facilmente comprensibile da tutti i membri della rete; e) controlla il soddisfacimento delle prescrizioni di cui al presente regolamento; f) identifica nelle notifiche il ripetersi dello stesso operatore professionale e/o pericolo e/o paese d'origine. Al fine di rispettare i termini di trasmissione, la Commissione può apportare piccole modifiche alla notifica, preventivamente concordate con il membro notificante, prima di inviarla".

radiologiche non fa alcuna menzione dei Paesi terzi, se non solo quale mera origine delle comunicazioni giunte alla Commissione³⁵, nel sistema RASFF, il coinvolgimento oltre frontiera è doveroso qualora il rischio sia legato ad un prodotto proveniente da o destinato ai summenzionati Paesi non appartenenti all'Unione³⁶. Va precisato, tuttavia, che accanto all'ECURIE, vi sono una serie di altre reti che, a livello internazionale, raggiungono i medesimi obiettivi. Si pensi, ad esempio, allo IAEA Response System, il quale opera sulla base di un manuale di procedura (ENATOM) e su piani di emergenza prestabiliti³⁷. Quanto sopra per sottolineare che, eventualmente, qualora le informazioni dovessero interessare Paesi extraeuropei, comunque vi sarà l'attivazione di sistemi che colmano la lacuna evidenziata nell'ECURIE.

Ciò che differenzia nettamente la rete di allerta rapida per gli alimenti e i mangimi, da un lato, e quella per le emergenze radiologiche, dall'altro, è individuabile nel ruolo della Commissione. Nella prima, ad essa è attribuita l'intera fase della gestione del rischio. Non solo: in caso di emergenza (e l'ipotesi è quella prevista dal già citato articolo 53 del regolamento 178/2002), laddove gli Stati membri non possano far fronte adeguatamente alla stessa, l'Istituzione europea avrà il compito di adottare "in prima persona" misure direttamente incidenti sul commercio dei prodotti cui è connesso un "rischio grave ed immediato" per la salute umana, degli animali o per l'ambiente.

La circostanza appare estremamente rilevante: mentre, infatti, con l'attivazione del RASFF il risultato sarà l'adozione di misure caratterizzate da una certa uniformità e garantite proprio attraverso la supervisione della Commissione, pari certezza non potrà ottenersi a seguito delle comunicazioni del sistema ECURIE. Ne consegue che anche l'efficacia degli accorgimenti assunti dai Paesi membri avrà peso diverso a seconda del tipo di apparato attivatosi.

⁽³⁵⁾ L'unico riferimento ai Paesi terzi, nella decisione EURATOM/87/600 è individuabile all'articolo 5, paragrafo 1.

⁽³⁶⁾ Si veda, a riguardo, l'articolo 10 del regolamento 16/2011. In realtà, considerando che al RASFF partecipano anche Paesi non Membri dell'Unione europea, l'articolo in esame dovrebbe incaricare la Commissione, nello specifico, di effettuare le comunicazioni ai Paesi terzi non membri della rete.

⁽³⁷⁾ Dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica, ad oggi, fanno parte 151 Paesi. Lo stesso regolamento 297/2011, d'altra parte, al suo quarto considerando richiama la Convenzione dell'AEIA sulla notifica tempestiva di un incidente nucleare, del 26 settembre 1986, anch'essa siglata in risposta all'evento di Černobyl. Essa giunse a coprire la lacuna, manifestatasi nell'occasione, data dall'assenza di una qualunque disposizione che imponesse l'obbligo, in capo ad uno Stato, di notificare un incidente verificatosi sul proprio territorio. Si veda, in merito, F. Nocera, *The legal regime of nuclear Energy – A comprehensive guide to International and European Union Law*, Antwerpen – Oxford, 2005, p. 127.

6.- Conclusioni

Non è ancora giunto il momento di formulare considerazioni sulla valenza delle misure assunte dalla Commissione con il regolamento in commento. Attesi i recentissimi sviluppi della vicenda, infatti, non è da escludere l'adozione di ulteriori strumenti volti ad intensificare la portata delle stesse. L'unica certezza è che, al di là delle considerazioni di carattere economico ed etico che emergenze come quella in atto inevitabilmente recano, l'effettività dei controlli si rivela imprescindibile. Solo così, infatti, la tempestiva attivazione dei sistemi di allarme potrà, nell'eventualità, tentare di offrire piena tutela al consumatore di alimenti.

A ciò si aggiunga che la collaborazione tra RASFF ed ECURIE, pur nella diversità e non sovrapposibilità dei due apparati³⁸, è pensata, dal regolamento 297/2011, quale strumento "univocamente rafforzato": come si è precisato, l'atto comunitario è stato adottato, sulla base dell'articolo 53 del regolamento 178/2002, al fine di garantire tutela alla salute umana, animale o all'ambiente, nei confronti di alimenti che possano presentare, per queste, un grave rischio. L'ottica in cui vedere le condizioni particolari per la commercializzazione dei prodotti provenienti dal Giappone è, dunque, strettamente legata alla circolazione degli alimenti ed al sistema di allarme rapido nel settore alimentare. In questa prospettiva, potremmo quindi affermare che l'ECURIE sia affiancato al RASFF a mero scopo preventivo (in virtù del fatto che all'origine del rischio vi sia un incidente nucleare): in realtà, la capillare organizzazione di quest'ultimo e l'allerta sottesa ai controlli che saranno posti in essere su alimenti e mangimi, dovrebbe consentire allo stesso di coprire con piena funzionalità il compito cui è chiamato³⁹. Sono fatte salve, ovviamente, le ipotesi in cui il RASFF non opera, non rientrando il prodotto "a rischio" nella definizione di alimento offerta dall'articolo 2 del regolamento 178/2002 (sono escluse, ad esempio, le piante prima della raccolta): in tali evenienze, la copertura sarà garantita comunque dal sistema ECURIE.

ABSTRACT

The paper is intended to offer an overview of the measures adopted by the EU Commission, to face the outcomes of Fukushima nuclear meltdown. Through Regulation (EU) 297/2011, the Institution imposed special conditions on the import of food and feed originating in or consigned from Japan.

⁽³⁸⁾ Si veda il cinquantanovesimo considerando del regolamento 178/2002.

⁽³⁹⁾ Ciò appare tanto più vero se si considera che rigorosi controlli saranno comunque effettuati, da parte delle Autorità giapponesi, all'uscita della merce dalle isole.



Such measures – ensuring food safety by means of random official controls on imported goods - have been enforced on the legal basis of article 53 of Regulation (EC) 178/2002, that charges the Commission with the implementation of actions, when a risk for public health, animal health or for the environment cannot be adequately contained by the interested Member State, individually.

Since the emergency concerns food safety, in relation to a nuclear accident, both the RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) and the ECURIE (European Union's Urgent Radiological Information Exchange System) have been put on the alert: the Commission will be informed regularly thanks to the coordination and efficiency of the members of the two networks.