

Dai cetrioli spagnoli ai semi di fieno greco egiziani: crisi risolta?

Valeria Paganizza

Non cetrioli spagnoli, dunque, ma semi di fieno greco (trigonella), importati nell'Unione europea dall'Egitto, sarebbero all'origine della recente allerta alimentare che ha interessato dapprima la Germania, poi la Francia, con riflessi sul mercato globale dei prodotti ortofrutticoli. Questo l'approdo cui è giunta l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, grazie al gruppo di esperti che con essa ha collaborato¹ e tale è il punto di partenza dell'adozione, da parte della Commissione europea, delle misure di emergenza applicabili a semi e legumi importati dall'Egitto². Un'interessante applicazione, questa, dello strumento di comunicazione offerto dal sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi e un'occasione per comprenderne tanto i tratti significativi che lo rendono elemento imprescindibile per la sicurezza alimentare all'interno dell'Unione europea, quanto i limiti che si traducono, inevitabilmente, in scosse deleterie all'equilibrio dei mercati. Scopo del presente lavoro è proporre una visione riassuntiva del quadro della vicenda e delle problematiche giuridico-economiche che dalla medesima sono scaturite. Incolmabile lacuna dello stesso sarà, tuttavia, la mancanza di specifiche conoscenze microbiologiche di chi scrive e l'impossibilità di reperire dati esaustivi di fonte attendibile sull'emergenza sanitaria.

1.- Il caso

Maggio 2011. In Germania, il moltiplicarsi di episodi di SEU (Sindrome emolitico uremica) e diarrea emorragica (EHEC), conducono, previa attivazione delle

⁽¹⁾ Si veda il report tecnico, pubblicato il 5 luglio 2011, dall'EFSA, *Tracing seeds, in particular fenugreek (Trigonella foenum-graecum) seeds, in relation to the Shiga toxin-producing E. coli (STEC) O104:H4 2011 Outbreaks in Germany and France*, consultabile al link <http://www.efsa.europa.eu/en/supporting/doc/176e.pdf>.

⁽²⁾ Decisione di esecuzione della Commissione del 6 luglio 2011, relativa a misure d'emergenza applicabili ai semi di fieno greco e a determinati semi e legumi importati dall'Egitto, in GU L 179 del 7 luglio 2011, pp. 10 – 12.

competenti Autorità nazionali, all'informazione del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (22 maggio 2011) e alla trasmissione delle notifiche di allerta RASFF 2011.0702 e 2011.0703 del 27 maggio 2011. Attraverso le informazioni in esse contenute, gli Stati membri della rete sono portati a conoscenza della possibilità che, all'origine dell'epidemia, vi sia la contaminazione, da micro organismi patogeni, di partite di cetrioli provenienti dalla Spagna. In particolare, responsabile delle problematiche sanitarie sarebbe il batterio *Escherichia coli*, comunemente presente anche nell'organismo umano, ma capace, in peculiari contingenze, di produrre la nociva tossina Shiga³, e l'insorgere della più grave sindrome anzitempo menzionata. Due i sierotipi isolati: nell'un caso, l'O104:H4, nell'altro l'O8:H19. Solo il primo, tuttavia, si rivelerà, oltre che fattore comune all'allerta successivamente lanciata in Francia, elemento tale da rendere unica nella sua specie l'emergenza attuale. Se già in passate occasioni, infatti, l'*Escherichia coli* aveva provocato turbamenti nel settore sanitario e della sicurezza alimentare, il sierotipo in evidenza (e comunque già noto agli esperti) appare dotato di una struttura molecolare particolare, da un'inaspettata resistenza agli antibiotici e dalla capacità di provocare effetti particolarmente gravi sulla salute umana⁴.

Le drammatiche conseguenze recate dal morbo e l'impossibilità di razionalizzarne l'origine e l'operatività hanno come riflesso il crollo delle vendite dei prodotti ortofrutticoli freschi, specie di origine spagnola.

Giugno 2011. Ad un mese di distanza dall'emergere dei casi nella repubblica tedesca, quindici nuovi episodi di SEU si verificano nel dipartimento francese della Gironda⁵, cinque dei quali causati dal sierotipo O104:H4, appaiono geneticamente legati alle vicende d'oltre Reno. Nel caso di specie, tuttavia, la contaminazione non risulta in alcun modo legata a prodotti ortofrutticoli di origine spagnola: responsabili sembrano

⁽³⁾ Da qui l'acronimo STEC (Shiga Toxin [producing] *Escherichia Coli*).

⁽⁴⁾ Autorità europea per la sicurezza alimentare, Urgent advice on the public health risk of Shiga-toxin producing *Escherichia coli* in fresh vegetables, EFSA Journal 2011; 9(6):2274. [50 pp.] doi:10.2903/j.efsa.2011.2274. Disponibile online: www.efsa.europa.eu/efsajournal. Si veda anche l'intervento di M. Sprenger, direttore dell'ECDC, tenuto in occasione della 51^a Conferenza interscientifica sugli agenti antimicrobici e la chemioterapia di Chicago, consultabile all'indirizzo http://ecdc.europa.eu/en/aboutus/organisation/Director%20Speeches/201109_MarcSprenger_STEC_ICAAC.pdf.

⁽⁵⁾ G. Gault, FX. Weill, Mariani-Kurkdjian, N. Jourdan-da Silva, L. King, B. Aldabe, M. Charron, N. Ong, C. Castor, M. Macé, E. Bingen, H. Noël, V. Vaillant, A. Bone, B. Vendrely, Y. Delmas, C. Combe, R. Bercion, E. d'Andigné, M. Desjardin, H. de Valk, P. Rolland, *Outbreak of haemolytic uraemic syndrome and bloody diarrhoea due to Escherichia coli O104:H4, south-west France, June 2011*, Euro Surveill. 2011;16(26):pii=19905, consultabile online all'indirizzo: <http://www.eurosurveillance.org/ViewArticle.aspx?ArticleId=19905>.

ora essere germogli prodotti da un'azienda agricola francese, serviti in occasione di un evento organizzato presso una struttura scolastica. L'uso del copulativo è doveroso: la partecipazione al momento conviviale è elemento che accomuna in buona parte, ma non tutti, i soggetti colpiti dalla patologia.

Questi, schematicamente, i fatti, nei quali, volutamente, non sono stati annoverati gli ulteriori episodi verificatisi in Francia (hamburger contaminati), in quanto la riconducibilità al medesimo ceppo batterico è stata esclusa dalle indagini.

Si dovrà però attendere luglio, per l'adozione, da parte della Commissione europea, delle misure di emergenza per far fronte alla crisi⁶.

2.- La decisione 2011/402/UE

Le misure di emergenza adottate sulla base dell'articolo 53 del regolamento 178/2002 fanno capolino sulla scena europea quando ormai l'allarme mediatico, raggiunto il suo picco massimo, ha iniziato la discesa verso l'oblio, lasciando dietro di sé la crisi del mercato dei prodotti ortofrutticoli freschi. Se la portata della decisione è dotata di incidenza notevole, quantomeno sull'ingresso, nell'Unione, di peculiari categorie di prodotti provenienti dall'Egitto, è pur vero che la sua concretizzazione è sintomatica di una persistente incertezza sulla "dimensione" della problematica sanitaria: come di seguito si dirà, infatti, il suo ambito applicativo risulta di una vastità tale da suggerire – come peraltro confermato dal quarto considerando della decisione – che le misure in questione, più che espressione di una vera gestione del rischio, siano tentativi di arginamento ad ampio spettro di qualcosa che è ancora – in larga parte – ignoto. Proprio l'incertezza scientifica sull'effettiva portata del problema, la carenza di informazioni, la disomogeneità degli eventi e delle circostanze in cui essi si sono verificati risultano dunque essere la causa del consistente lasso temporale intercorso tra le prime notifiche e la decisione di esecuzione 2011/402/UE, oltre che la ragione del suo esteso ambito applicativo.

Prima di procedere ad ulteriori considerazioni sugli effetti espliciti, dalla ricordata decisione, sul mercato, è opportuno individuarne i tratti salienti.

Il primo considerando dell'atto in esame è espressione di una precisa determinazione: nel riportare il contenuto dell'articolo 53 del regolamento 178/2002, che, come noto, attribuisce alla Commissione il potere di adozione di misure urgenti per alimenti o mangimi provenienti dall'Unione europea o da Paesi terzi, esso conduce un

⁽⁶⁾ V. *supra* nota 2.

riferimento solo ai prodotti provenienti da questi ultimi⁷. Il prelude, dunque, suggerisce quale sarà il seguito della decisione: l'attenzione è rivolta a merci importate da Paesi extra – UE. Come, infatti, si evince dal prosieguo dell'atto, l'origine dei focolai esplosi in Germania e Francia sembrerebbe individuabile nei semi secchi utilizzati per la germogliazione: questa, quantomeno, è la conclusione cui è giunto il team di esperti che, in collaborazione con l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, ha indagato, sotto il profilo tecnico-scientifico, la vicenda. Se la scintilla pare essere scoccata da una partita di trigonella proveniente dall'Egitto (e di questo, è d'uopo precisarlo, non v'è certezza ma solo probabilità), l'atto europeo si affretta a precisare che non vi è la possibilità di escludere ulteriori diverse partite.

La conseguenza di una simile eventualità si riflette, come anticipato, sulla portata delle misure adottate dalla Commissione, la quale – precisa la decisione - considererà “sospette” tutte le partite dell'esportatore identificato. Vi è da chiedersi se per “esportatore” debba intendersi il Paese terzo (Egitto) o il soggetto economico che ha effettuato l'operazione commerciale. In via ipotetica, la soluzione al quesito potrebbe essere raggiunta solo con la precisa determinazione sia della merce interessata dalla problematica sanitaria che del momento in cui la stessa sia stata contaminata: se un preciso operatore alimentare sia stato identificato, attraverso il meccanismo della rintracciabilità, in tal caso, il sospetto sulle partite di prodotti importate nell'Unione europea ricadrà semplicemente su questi, con rilevanza marginale del Paese terzo. E' questa, tuttavia, un'argomentazione assolutamente teorica che non trova conferma in quanto, in realtà, previsto dalla decisione della Commissione: ad essere interessate dalle misure saranno, infatti, a norma dell'articolo 1, tutte le partite di merce provenienti dall'Egitto. Esportatore, dunque, sarà termine da intendersi riferito non all'operatore economico ma al Paese terzo. D'altro canto, la ratio sottesa a siffatta scelta è chiarita dal quinto considerando della decisione in esame. Se, per un verso, appare ormai assodato – attraverso il meccanismo della tracciabilità - che i focolai patogeni siano collegati alla contaminazione di semi di fieno greco, non è stato, dall'altro, chiarito in quale fase della catena alimentare la corruzione dei prodotti sia stata cagionata, né se alle emergenze sia stato posto rimedio. Alla luce di tale considerazione, inevitabile si rivela il rinvio al principio di precauzione, effettuato dal sesto considerando dell'atto in esame ed anticipazione delle misure espressamente adottate all'articolo 1. In particolare, in virtù del fatto che, da un lato, anche un esiguo quantitativo di materiale contaminato è in grado di procurare notevoli ripercussioni sulla salute umana e che, dall'altro, non sono state ottenute informazioni sufficienti a determinare la genesi della contaminazione, le misure adottate dalla Commissione si

⁽⁷⁾ F. Albisinni, *Commento all'articolo 53*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, pp. 439 ss.

sono dovute necessariamente rivolgere ad una scelta inconfutabilmente ampia: vietare, cioè, l'importazione di tutti i semi e i legumi, indicati nell'allegato alla decisione (anch'esso di largo respiro), il cui Paese di origine sia l'Egitto. In concreto, tuttavia, gli accorgimenti richiesti dall'Istituzione vanno oltre: se è vero che l'importazione di tutti i semi e i legumi elencati dall'atto comunitario dovrà essere sospesa, si aggiunge a ciò la distruzione, previo campionamento, di tutte le partite di semi di fieno greco importate dall'Egitto tra il 2009-2011. E' d'uopo condurre alcune considerazioni in relazione a tale previsione.

In primo luogo, potrebbe sorgere l'interrogativo se ad essere sottoposte alle misure d'urgenza debbano essere le partite originarie dell'Egitto o da esso solo direttamente importate. Anche se la distinzione pare essere una mera questione terminologica, in realtà il riflesso sul mercato sarebbe diverso. Se, ad esempio, il riferimento fosse da intendersi condotto semplicemente all'importazione effettuata dall'Egitto verso l'Unione europea, potrebbe supporre che dall'obbligo di ritiro debbano essere esonerate tutte quelle merci che, originarie dal Paese delle Due Terre, siano in concreto state importate da un Paese terzo. Nella diversa ipotesi in cui le misure dovessero applicarsi a tutti i prodotti per il solo fatto dell'esser transitati in Egitto, sarebbe richiesta la massima efficienza dello strumento della rintracciabilità. D'altro lato, questa appare l'unica possibilità per garantire la massima tutela al consumatore, affermazione che risulta tanto più vera se si considera che ancora non si è compreso in quale fase della commercializzazione sia avvenuta la contaminazione. Sarà da leggersi, dunque, in questo senso la previsione dell'articolo 1 della decisione in esame, norma che costituisce l'effettiva esplicitazione delle argomentazioni sinora condotte: *"Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie a ritirare dal mercato e distruggere tutte le partite di semi di fieno greco, importate dall'Egitto durante il periodo 2009-2011, figuranti nelle notifiche del sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi relative al procedimento di tracciabilità"*.

Se limitassimo l'osservazione a tale disposizione, l'ambito applicativo della decisione potrebbe apparire estremamente limitato. In primo luogo, infatti, dovrebbero essere prese in considerazione solo le partite di merce individuate nelle notifiche RASFF. Tra queste, poi, secondo logica, dovrebbero essere isolate solo le partite di semi di fieno greco, nelle quali sia stato identificato lo specifico sierotipo O104:H4 o comunque un ceppo di E. coli. Previo campionamento, sarà poi disposta la distruzione dell'intero stock (la natura del prodotto rende, evidentemente, impossibile selezionare gli elementi effettivamente contaminati). Il riferimento al procedimento di tracciabilità, poi, conduce a ritenere verificata l'argomentazione secondo cui lo spettro di indagine dovrebbe abbracciare tanto i prodotti originari quanto quelli solo transitati dall'Egitto. Come inferibile dall'articolo 2 della decisione in commento, le misure di emergenza adottate dalla Commissione risultano però ben più ampie, prevedendo il divieto di

immissione in libera pratica di tutti i semi e legumi indicati nell'allegato al medesimo atto europeo e provenienti dall'Egitto, sino al 31 ottobre 2011.

Una sorta di mitigazione viene infine offerta attraverso la decisione di esecuzione 2011/662/UE, del 06 ottobre 2011⁸, di modifica della precedente decisione 2011/402/UE. L'atto in esame riduce i prodotti soggetti al divieto di importazione dall'Egitto, vigente sino al 31 ottobre 2011, eliminando, dall'elenco dell'allegato i "legumi da granella, anche sgranati, freschi o refrigerati" e sostituendo la voce con i soli germogli della stessa tipologia. Se rapportato all'estensione dell'elenco, l'intervento non pare potersi ritenere particolarmente significativo, tanto più se si considera che lo stesso si manifesta ad emergenza già cessata.

3.- I report dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare

Su richiesta della Commissione europea, a seguito delle emergenze sanitarie verificatesi in Germania, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare ha redatto e pubblicato un primo report, avente essenzialmente due obiettivi. Da un lato, offrire il supporto tecnico per comprendere l'estensione dell'esposizione umana alla contaminazione superficiale ed interna dei vegetali e ai passaggi della catena alimentare interessati dalla stessa. Dall'altro, delineare gli strumenti e i processi necessari ad attenuare il rischio.

Nel momento in cui l'Autorità si accinge ad affrontare lo studio del caso, essa dispone dei dati raccolti dalle Autorità sanitarie tedesche nell'immediatezza degli eventi, evidentemente non sufficienti a tracciare un quadro dettagliato dell'origine della problematica e delle sue soluzioni. Individuate le caratteristiche del batterio responsabile della diffusa patologia, il report offre una visione d'insieme sulle possibilità, in generale, di trasmissione dello stesso, ribadendo, in conclusione, che comuni regole di igiene sono sufficienti ad evitare il dilagare della contaminazione.

Più puntuale, invece, risulta il report tecnico dell'EFSA, del 5 luglio 2011, relativo alla tracciabilità dei semi, con particolar riferimento a quelli di fieno greco. Pubblicato a distanza di un mese dal precedente intervento, lo studio in esame dimostra una maggiore completezza dei dati analizzati, grazie agli elementi di indagine forniti dagli Stati membri e alla collaborazione tra esperti del settore. I sistemi predisposti per garantire la rintracciabilità dei prodotti sono stati indubbiamente messi alla prova, con buoni risultati, quantomeno sull'individuazione del percorso effettuato dalle partite,

⁽⁸⁾ Decisione di esecuzione della Commissione n. 2011/662/UE, del 6 ottobre 2011, che modifica la decisione di esecuzione 2011/402/UE relative a misure d'emergenza applicabili ai semi di fieno greco e a determinati semi e legumi importati dall'Egitto.

dalla spedizione alla distribuzione in Europa. In particolare, per quanto concerne i casi verificatisi in Germania, il produttore di germogli identificato aveva ricevuto 75 Kg di semi fieno greco, riconducibili a un più ampio lotto costituito da 15.000 Kg di prodotto (contrassegnato dal numero 48088). La merce, proveniente dall'Egitto (caricata nel porto di Damietta), risulta aver lasciato il Paese il 24 novembre del 2009 (ecco la ragione dell'estensione temporale delle misure di emergenza adottate dalla Commissione), aver raggiunto la cittadina di Antwerp ed esser transitata via chiatta sino a Rotterdam. Tra il 14 e il 15 dicembre 2009, ha così raggiunto l'importatore tedesco che ne ha curato la distribuzione per 14.925 Kg, immagazzinandone 75 Kg. Dal report dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare si legge, d'altra parte, che, da un lato, già il suddetto operatore aveva importato, in precedenza, altre partite di fieno greco, acquistate sia dal medesimo esportatore che da una seconda società. Il dato assume rilevanza se si considera il fatto che il produttore di germogli aveva acquistato dall'importatore tedesco una seconda partita di semi di fieno greco (sempre pari a 75 Kg), consegnati lo stesso giorno in cui era stata ricevuta la merce appartenente al lotto 48088: sussistendo, tuttavia, la possibilità che le due partite siano state mescolate e non essendovi chiarezza sul tempo della rispettiva utilizzazione, entrambe sono state sottoposte ad indagine in quanto potenzialmente responsabili dell'emergenza verificatasi in Germania. Sempre al lotto 48088 distribuito dall'importatore tedesco, e commercializzati da un rivenditore britannico in piccole confezioni da 50 g, appartenevano pure i semi ricollegati ai casi emersi in Francia. Attraverso le indagini effettuate è, infatti, emerso che gli stessi erano stati coltivati privatamente dall'organizzatore dell'evento, che aveva poi servito i germogli ai propri ospiti.

Infine, dichiarata ufficialmente la cessazione dell'allerta, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare ha pubblicato, il 3 ottobre 2011, il report conclusivo dell'attività svolta⁹. Con maggior dettaglio rispetto ai precedenti resoconti, la conclusione già raggiunta sulla possibilità che all'origine dell'epidemia vi fosse la trigonella è stata qui ribadita.

Al di là degli aspetti tecnico-scientifici, sui quali non è possibile pronunciarsi, numerosi sono i dubbi che rimangono sulla vicenda, all'indomani della chiusura dell'emergenza.

⁹) Autorità europea per la sicurezza alimentare, *Shiga toxin-producing E. coli (STEC) O104:H4 2011 outbreaks in Europe: Taking Stock*, EFSA Journal 2011;9(10):2390. [22 pp.] doi:10.2903/j.efsa.2011.2390. Available online: www.efsa.europa.eu/efsajournal .

4.- Lacune ed incertezze

Una sommaria lettura dei risultati e delle informazioni ottenute attraverso il sistema di rintracciabilità potrebbe far supporre una piena efficienza dello stesso ed un ottenimento dello scopo con esso perseguito, ossia risalire alla fonte del pericolo, eliminando i prodotti contaminati, pericolosi per la salute umana. I dati raccolti consentono di disegnare un quadro apparentemente completo del percorso che i semi o germogli hanno compiuto. Pur essendo questo passo indispensabile al conseguimento dell'obiettivo appena menzionato, non è tuttavia sufficiente a ritenere risolta la problematica sanitaria in questione. Come ricordato dall'EFSA nel proprio report, sebbene sia stata individuata un'origine comune legata al lotto specifico in precedenza citato, nulla assicura l'assenza di contaminazione su prodotti non appartenenti allo stesso: l'unica certezza sembra essere la corruzione della merce in un gradino della filiera antecedente o corrispondente all'importatore tedesco distributore dei semi, in Europa. Se è noto che il batterio "incriminato" trova il proprio veicolo di trasmissione nel materiale fecale umano o animale, non è dato sapere in quale stadio della catena alimentare i semi di fieno greco (posto che siano effettivamente essi l'alimento responsabile dell'emergenza sanitaria) abbiano subito la contaminazione, né le modalità con cui essa sia avvenuta.

Vi è di più: sui campionamenti effettuati sul fieno greco, non è stata riscontrata alcuna traccia che denotasse la presenza del batterio responsabile dell'epidemia. L'Autorità puntualizza, nell'ultimo report, che la circostanza non è idonea a negare la fondatezza dell'ipotesi formulata, da un lato, perché sussistente la possibilità che al momento dei campionamenti i semi contaminati non fossero più presenti, dall'altro perché, anche se ancora reperibili, la concentrazione del batterio potrebbe essere stata tale da non consentirne l'individuazione. E la circostanza non fa altro che cagionare ulteriori perplessità sulla fondatezza delle misure adottate dalla Commissione.

L'incertezza che circonda la vicenda e la concreta impossibilità di colmare le lacune cognitive del caso hanno, pertanto, condotto l'Autorità europea per la sicurezza alimentare a suggerire - e la Commissione europea ad adottare - misure di emergenza su tutte le partite di trigonella importate dall'Egitto nell'arco dell'ultimo triennio.

Anche ora che l'emergenza è ufficialmente cessata, la mancanza di una compiuta conoscenza della vicenda in grado di stabilire con precisione il momento in cui sarebbe avvenuta la contaminazione e le modalità di propagazione, ha lasciato aperta la strada all'eventualità che nuovi casi possano presentarsi.

5.- Oltre le problematiche sanitarie

Se gli aspetti incidenti sulla salute umana appaiono particolarmente rilevanti e hanno dominato la scena mediatica nelle settimane in cui lo STEC ha fatto parlare di sé, essi non rappresentano la sola nota dolente della vicenda in esame.

E' sufficiente pensare all'azione minacciata dalla Spagna, volta ad ottenere il ristoro dei danni subiti dai propri mercati, al sorgere dei primi casi verificatisi in Germania, quando, ad essere additati come "responsabili" dell'E. Coli erano cetrioli provenienti dal primo Paese. La notizia - come è noto - è risultata infondata ma, dal momento della sua trasmissione al suo ritiro, le vendite di prodotti vegetali di origine spagnola hanno subito una drastica riduzione. E se - come accade in ogni emergenza alimentare - il panico scaturente dalla rete mediatica tende a "far di tuttata l'erba un fascio", non poteva non subire la medesima sorte l'intero settore dei prodotti ortofrutticoli freschi, indipendentemente dall'origine degli stessi, con conseguente abbattimento dei prezzi sul mercato. Se da un lato, dunque, pesava la possibilità di un'azione nei confronti della Commissione per i danni cagionati da un'allerta forse non adeguatamente ponderata, dall'altro, l'Istituzione europea si è repentinamente adoperata per individuare soluzioni volte a bloccare e regolarizzare gli effetti economici della crisi sanitaria sul mercato degli ortofrutticoli.

Su questi presupposti, il regolamento di esecuzione (UE) n. 585/2011, del 17 giugno 2011¹⁰, ha istituito misure di sostegno eccezionali a carattere temporaneo per il settore degli ortofrutticoli, limitatamente ad alcuni prodotti, particolarmente colpiti dalla crisi: nello specifico, l'intervento si concentra su cetrioli, pomodori, peperoni, zucchine e alcune specie di lattughe ed indivie, vegetali interessati da una repentina deflazione delle vendite e, di conseguenza, dei prezzi. Attesa l'assenza, nella legislazione settoriale, di strumenti specifici volti alla risoluzione dei problemi pratici emersi, la Commissione ha percorso la via offerta dal regolamento (CE) 1234/2007, del Consiglio, del 22 ottobre 2007, il quale le conferisce la possibilità di "stabilire misure necessarie e giustificabili per risolvere, in caso di emergenza", tali complicazioni¹¹: da un lato, l'articolo 103 quater del citato regolamento, prevede la possibilità di affrontare e prevenire le crisi, attraverso il ritiro dei prodotti dal mercato, la raccolta prima della maturazione, la mancata raccolta degli ortofrutticoli, la promozione e la comunicazione, le iniziative di formazione, l'assicurazione dei raccolti, il sostegno a fronte delle spese amministrative per la costituzione di fondi comuni di investimento; dall'altro, consentendo il finanziamento delle medesime misure o direttamente o, in alternativa, attraverso il rimborso di capitale e interessi versati, in ottemperanza ai

¹⁰) Regolamento di esecuzione (UE) n. 585/2011 della Commissione, del 17 giugno 2011, che istituisce misure di sostegno eccezionali a carattere temporaneo per il settore degli ortofrutticoli.

¹¹) Art. 191 del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli.

contratti di mutuo stipulati per prevenire o gestire la crisi, dalle organizzazioni di produttori¹². La Commissione europea ha attinto ad alcune delle possibili misure, ampliandone l'ambito di applicabilità. Per quanto concerne il primo aspetto, ossia la tipologia di intervento predisposto, il regolamento 585/2011 prevede lo stanziamento, come si è anticipato, di un massimo di spesa volta al sostegno dei produttori ortofrutticoli¹³, finanziato dal FEAGA. In particolare, tale supporto aggiuntivo si applicherà nel caso di mancata raccolta, ritiro e raccolta prima della maturazione. L'eccezionalità degli strumenti così stabiliti offre la possibilità di deroga ad alcune delle disposizioni fissate per il settore in esame. Se, ad esempio, l'articolo 80 del regolamento 1580/2007, così come l'articolo 79, paragrafo 2 del regolamento di esecuzione (UE) 543/2011 prevedono che i ritiri dal mercato non debbano superare il limite del 5% del volume della produzione commercializzata di un dato prodotto e di una data organizzazione di produttori, le misure di sostegno eccezionali non saranno sottoposte a tale restrizione, in relazione agli ortofrutticoli ritirati tra il 26 maggio e il 30 giugno 2011. Il superamento dell'indicato parametro è chiaro indice del carattere di emergenza delle misure adottate (come d'altra parte dimostra l'immediata vigenza dal momento della pubblicazione) e della necessità di ripristinare, nel minor tempo possibile, l'equilibrio tra domanda ed offerta nel settore degli ortofrutticoli freschi. Nella medesima direzione è posta anche la disposizione dell'articolo 4 paragrafo 4 del regolamento in esame, il quale dispone una deroga al rispetto ai limiti previsti dalle norme di settore. In particolare, il riferimento è condotto, primariamente, all'articolo 103 quater paragrafo 2 del regolamento (UE) 1234/2007, il quale fissa un importo massimo di un terzo della spesa prevista a titolo di programma operativo, per far fronte alle misure di gestione e prevenzione della crisi. In secondo luogo, è richiamato l'articolo 67 del regolamento 1580/2007, con un evidente errore meramente formale sul paragrafo di riferimento: il rinvio dovrà esser condotto al secondo paragrafo e alla sua previsione della possibilità di incremento dell'importo del fondo di esercizio nella misura massima del 25% dell'importo inizialmente approvato. Il terzo richiamo è effettuato vero l'analoga misura prevista dall'articolo 66, paragrafi 3, lettera c) del regolamento (UE) 543/2011.

⁽¹²⁾ Tali misure dovranno essere ora lette alla luce del recentissimo regolamento di esecuzione (UE) n. 534/2011 della Commissione, del 7 giugno 2011, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 nei settori degli ortofrutticoli freschi e degli ortofrutticoli trasformati.

⁽¹³⁾ L'importo originario, fissato in duecentodieci milioni di Euro è stato elevato ad Euro duecentodiciassette milioni, in conseguenza delle gravi ripercussioni generate dalla crisi sanitaria sul mercato degli ortofrutticoli freschi, dal regolamento di esecuzione (UE) n. 768/2011 della Commissione, del 2 agosto 2011, modificativo del regolamento di esecuzione (UE) della Commissione 585/2011.

Passando invece al secondo aspetto, se l'articolo 103 quater del regolamento (CE) 1234/2007 si rivolge alle sole organizzazioni di produttori escludendo, dunque, implicitamente, tutti i soggetti non appartenenti ad alcuna O.P., ma comunque occupati nella produzione di ortofruttili, il regolamento (UE) 585/11, in ragione della disomogenea strutturazione dell'offerta nei diversi Stati membri, estende anche ai produttori non appartenenti alle organizzazioni suddette gli strumenti di sostegno eccezionali in esso previsti¹⁴. Così, per raggiungere anche questi ultimi, in modo capillare, l'atto in esame affida proprio alle O.P., con riguardo al ritiro dei prodotti dal mercato, il compito di distribuzione degli aiuti stanziati, attraverso una procedura di contrattazione. Ove, invece, il livello di organizzazione dell'offerta all'interno degli Stati membri non sia sufficientemente presente per il conseguimento dello scopo sopra indicato, il versamento dei contributi europei sarà affidato alle Autorità nazionali competenti¹⁵. Egualmente, per quanto concerne le operazioni di mancata raccolta e raccolta prima della maturazione, i produttori non aderenti ad alcuna OP avrebbero dovuto effettuare una notifica alla competente autorità nazionale, secondo le modalità adottate in conformità del regolamento (CE) n. 1580/2007 e del regolamento (UE) n. 543/2011.

In questo modello piramidale, il compito di raccolta di tutte le notifiche pervenute è stato affidato, dall'atto europeo in esame, agli Stati membri i quali, settimanalmente, avrebbero dovuto trasmettere le informazioni relative alle notifiche ricevute dalle OP e dai produttori non aderenti e riguardanti l'estensione delle operazioni da effettuare (ma non ancora effettuate), sui quantitativi di prodotti da ritirare e sulla superficie soggetta a mancata raccolta o a raccolta prima della maturazione. Lo stesso regolamento, si noti, provvede a fornire la modulistica necessaria alla comunicazione.

Egualmente, entro il 22 giugno 2011, gli Stati membri avrebbero dovuto trasmettere all'Istituzione europea le informazioni relative alle operazioni di ritiro, mancata raccolta e raccolta "verde" effettivamente poste in essere, tra il 26 maggio e il 19 giugno 2011 (giorno di entrata in vigore del regolamento).

Infine, entro il 18 luglio 2011, essi avrebbero dovuto comunicare alla Commissione i dati riassuntivi, concernenti i quantitativi totali ritirati, la superficie complessiva interessata dalle operazioni di raccolta mancata o avvenuta prima della maturazione e le domande di sostegno totale dell'Unione per le operazioni di ritiro e mancata raccolta. Siffatte notifiche costituiscono il presupposto imprescindibile per l'ammissibilità ai benefici previsti dal regolamento 585/2011, conformemente a quanto disposto dall'articolo 7, paragrafo 2, comma 3 del medesimo. Sui dati in esse

⁽¹⁴⁾ L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (UE) 585/2011 equipara gli aderenti ad OP sospese, ai soggetti non appartenenti ad alcuna organizzazione.

⁽¹⁵⁾ Si veda l'articolo 5, paragrafi 4 del regolamento in esame.

contenute, infatti, l'Istituzione europea ha fissato il coefficiente di assegnazione per la concessione del sostegno totale, applicabile a tutte le domande presentate dalle organizzazioni dei produttori e dai produttori non aderenti.

Se l'intento della procedura appena descritta è volta a ristorare, almeno parzialmente, gli orticoltori europei dai danni cagionati dall'infondato allarmismo di cui si è detto, non va sottaciuto che ingenti sono i riflessi negativi della crisi sanitaria ancora irrisolti e destinati a rimanere tali.

L'Unione europea è intervenuta, nei limiti delle proprie competenze, sostenendo, attraverso le misure eccezionali, i produttori di ortofruttili, per quelle conseguenze direttamente legate alla vicenda di cui si è sin qui trattato. Come sempre accade quando si verifica uno squilibrio del mercato, però, accanto alle ripercussioni più facilmente intuibili, si sono determinate conseguenze meno dirette e riconducibili al dilagare delle preoccupazioni sulla potenziale nocività degli ortofruttili europei, al di fuori dei confini "comunitari". E' il caso, ad esempio, del blocco delle importazioni attuato dalla Russia sui prodotti di provenienza "comunitaria" ed egiziana, embargo che ha provocato il riversarsi delle merci provenienti dai maggiori esportatori, e ivi destinate, sui mercati degli altri Paesi europei. Ciò è quanto lamentano, a mero titolo dimostrativo, le organizzazioni dei produttori di ortofruttili italiani, in relazione ai pomodori provenienti dall'Olanda e entrati nel mercato nazionale a costi più che competitivi.

Le conseguenze del procurato allarme non si limitano, tuttavia, ai soli orticoltori. La filiera che conduce gli alimenti dal coltivatore al consumatore è composta di soggetti intermedi su cui comunque si sono riversate le conseguenze dell'improvvisa deflazione della domanda di vegetali sul mercato e per i quali il danno subito non troverà alcun ristoro.

Accanto alle problematiche appena richiamate e discendenti, lo si ricorda, dall'allerta che riconduceva la trasmissione dello STEC responsabile dei gravi episodi verificatisi in Germania al consumo di vegetali crudi (in particolare cetrioli), vi sono le conseguenze connesse alla successiva rettifica, che spostava l'attenzione sui semi di fieno greco e altri vegetali di provenienza egiziana. Le misure dalla Commissione adottate, per far fronte all'emergenza, prevedono, come sopra anticipato, il ritiro dal mercato e la distruzione dei semi di fieno greco egiziani, importati tra il 2009 e il 2011 e il blocco dei prodotti provenienti dallo stesso Paese, indicati nell'allegato alla decisione 2011/402/UE.

Gli oneri di tali operazioni saranno, all'evidenza, sopportati dagli operatori professionali, i quali subiranno, oltre alle spese e al danno connesso alla perdita dei prodotti ritirati dal mercato, il nocumento derivante dal mancato guadagno relativo a tutte quelle merci originariamente destinate all'Europa.

6.- Applicazione oculata del principio di precauzione?

L'interrogativo che sorge, a questo punto, concerne la conformità delle misure adottate rispetto ai canoni imposti dall'applicazione del principio di precauzione. Se è vero che una puntuale definizione del concetto di precauzione non è rinvenibile nella legislazione europea, è altrettanto vero che lo stesso regolamento (CE) 178/2002 offre alle Istituzioni i parametri entro cui operare, nell'applicazione del medesimo. E che dire della situazione egiziana? Si è già osservato come, ad oggi, non sia ancora stato possibile determinare con esattezza la causa della contaminazione dei prodotti né il momento in cui essa sia avvenuta¹⁶. Ciò considerato, la decisione di bloccare tutte le importazioni, dall'Egitto, dei semi indicati nell'allegato all'atto europeo sopra esaminato appare, forse, eccessiva. In primo luogo, si ricorda, i semi "incriminati" sarebbero partiti nel 2009, circostanza che fa certamente cadere la necessità di bloccare tutte le importazioni delle merci indicate da giugno sino ad ottobre: nonostante la nocività del batterio, sarebbe stato forse sufficiente prevedere semplicemente un'intensificazione dei controlli sui prodotti in ingresso, con auspicabile collaborazione del Paese di provenienza degli stessi¹⁷.

Attesa poi la circostanza che non è dimostrato che le merci siano partite dall'Egitto già contaminate, la misura adottata dalla Commissione sembra ulteriormente sproporzionata, rispetto ai dati considerabili come "certi".

Nulla esclude, egualmente, che la corruzione dei semi sia avvenuta durante il trasporto: da un lato, sarebbero così scagionati integralmente i prodotti egiziani dall'accusa di insalubrità "all'origine", con la conseguenza che la decisione dell'Istituzione europea troverebbe un motivo di censura aggiuntivo; dall'altro, vi sarebbe la possibilità che ad essere contaminati siano anche altri prodotti che abbiano viaggiato con il carico di semi individuato o che siano stati successivamente stivati negli stessi spazi.

Capire se, ed in quale tratta, tale ipotesi possa essersi verificata non sarà esito raggiungibile attraverso le misure adottate dalla Commissione: solo l'emergere di nuovi casi sanitari legati allo stesso sierotipo di E. Coli e aventi almeno un elemento in comune nel trasporto con l'emergenza in esame, potrebbero offrire qualche certezza in più.

⁽¹⁶⁾ A tal riguardo, si rinvia a P. Borghi, *Le declinazioni del principio di precauzione*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2005, I, p. 711 e alla Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, COM (2000)1, punto 6.3.4.

⁽¹⁷⁾ Come già è accaduto per i prodotti potenzialmente contaminati da radiazioni, provenienti dal Giappone, a seguito della catastrofe nucleare di Fukushima.

Per quanto concerne la distruzione di tutte le partite di trigonella figuranti nelle notifiche del sistema di allarme rapido, tale provvedimento appare forse più condivisibile, anche se non integralmente. Dal testo della decisione 2011/402/UE pare evincersi che l'eliminazione dei semi di fieno greco appartenenti a partite legate alle notifiche deve effettuarsi a prescindere dall'effettiva nocività delle medesime. Il fatto che nella misura siano coinvolte semenze importate nell'arco di un triennio è forse circostanza legata ad una possibile commistione di stock contaminati con altri privi di corruzione ed entrati in Europa prima, o dopo, il famoso lotto 48088: non avrebbe altrimenti molto significato prevedere la distruzione di tutta la merce importata dal 2009, sino al 2011, se si considera che la partita presunta come contaminata, entrata solo alla fine del primo anno, è stata commercializzata ad inizio 2010. Se, dunque, può convenirsi, in una certa misura sulla scelta inerente al lasso temporale entro cui individuare la merce interessata dalla decisione europea, non è pienamente condivisibile la scelta di distruggere integralmente i prodotti ritirati¹⁸. A prescindere da valutazioni di carattere economico (costi delle operazioni), la sottoposizione della trigonella ad idonei trattamenti dopo il ritiro avrebbe consentito la re-immissione, sul mercato, di un prodotto microbiologicamente sicuro anche se "riconvertito".

In considerazione delle argomentazioni sopra condotte, appare comprensibile lo sdegno manifestato dal Governo egiziano, in relazione alle misure adottate dalla Commissione, quando, in considerazione delle conoscenze sinora maturate, il prodotto partito da questo Paese potrebbe, con buona probabilità, non aver avuto alcun vizio. Ancor più condivisibile, poi, se si pensa che ad oggi il blocco dei prodotti egiziani, sulla scorta delle misure adottate dall'Europa, è stato disposto anche da Stati extra UE, con le conseguenze del caso sull'economia egiziana. Ed ulteriormente comprensibile appare, infine, se si evidenzia la recentissima decisione di esecuzione 2011/718/UE, che modifica l'atto recante le misure sopra descritte¹⁹, prorogandone l'applicazione sino al 31 marzo del 2012²⁰. Presupposto fattuale della stessa è l'ispezione effettuata in Egitto, dal 21 al 25 agosto 2011, dall'Ufficio alimentare e

⁽¹⁸⁾ In Italia, le "linee guida per la gestione operativa del sistema di allerta per alimenti destinati al consumo umano", adottate con intesa del 15 dicembre 2005 e modificate nel novembre del 2008, considerano la distruzione dei prodotti ritirati solo quale ultima ipotesi, dopo l'ulteriore trasformazione e l'utilizzazione per scopi diversi da quelli originariamente previsti. Il testo del provvedimento è consultabile all'indirizzo internet http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_1147_listaFile_itemName_0_file.pdf.

⁽¹⁹⁾ Decisione di esecuzione della Commissione del 28 ottobre 2011 che modifica la decisione di esecuzione 2011/402/UE relativa a misure di emergenza applicabili ai semi di fieno greco e a determinati semi e legumi importati dall'Egitto.

⁽²⁰⁾ Si vedano il settimo considerando e l'articolo 1 della decisione in esame.

veterinario della Commissione. Come si evince dal quarto considerando dell'atto, i compiti affidati agli esperti consistevano sia nel *“rintracciare la possibile fonte di infezione dei recenti focolai di E. coli (sierotipo O104:H4)”*, sia nel *“valutare le condizioni di produzione e trattamento dei semi in questione in tale paese terzo”*. Le conclusioni dell'ispezione qualificano come insufficienti le misure adottate dalle autorità egiziane per affrontare i rischi individuati: sembra, infatti, che nel processo produttivo non trovino pienamente rispondenza i requisiti indicati nell'allegato I del regolamento (CE) n. 852/2004²¹. A tal proposito, dunque, la Commissione, sentito il parere del comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, assumendo quale base giuridica l'articolo 53 del regolamento (CE) 178/2002, lettera b, punti i) e iii), ha effettuato la proroga del divieto di immissione in libera pratica dei prodotti dell'allegato alla decisione e dell'obbligo di distruzione delle partite importate tra il 2009 e il 2011.

Quel che pare di capire è che la fonte di infezione, in realtà, non sia stata trovata e che, a fronte di norme igieniche ritenute inadeguate, l'istituzione europea abbia scelto di adottare misure per eventuali potenziali rischi futuri. Come già ricordato, però, la decisione si trova al limite dell'illegittimità, proprio in virtù del fatto della mancata individuazione dell'origine della contaminazione e della cessazione dell'allerta. In primo luogo, l'articolo 53 concerne situazioni di emergenza: nel caso di specie, ad oggi, secondo quanto riportato dall'ECDC, la crisi sembra conclusa pertanto sembrerebbe venir meno il presupposto di applicazione della norma richiamata. Dimentichiamo, però, per un momento, tale ultima osservazione e leggiamo l'articolo 53 alla luce del caso concreto: esso avrebbe come ulteriore condizione la sussistenza di un grave rischio manifesto per la salute, derivante dall'alimento importato dal Paese terzo. Il rischio, si ricorda, è la funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo. Posto anche che, in alcune ipotesi, si siano verificate patologie di estrema gravità, par di capire che la probabilità che l'effetto nocivo si verifichi ingerendo, oggi, semi di fieno greco (o altro alimento di provenienza egiziana), non sia più elevata di quanto non lo sia quella legata all'ingestione, ad esempio, di qualunque ortaggio a foglia verde coltivato in Italia, comunemente irrigato con acque di scolo. Volendo, però, ancora una volta, far affidamento sul beneficio del dubbio, considerando così effettivamente sussistente un livello di gravità tale da giustificare l'intervento ex art. 53, rimane sempre l'incognita del momento della contaminazione. Se, infatti, i semi fossero partiti dall'Egitto esenti da vizi, ogni indagine – e relativa misura conseguente – avrebbe dovuto incentrarsi su

⁽²¹⁾ Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari.

altri prodotti, trasportati con i semi stessi, con essi conservati o transitati comunque negli stabilimenti dell'importatore tedesco.

Alla luce di simili considerazioni e della formulazione dell'articolo 7 del regolamento 178/2002, possono ritenersi configurate quelle circostanze specifiche entro cui si muove il principio di precauzione? Può effettivamente dirsi "gestito" il rischio, di cui, in realtà, non si conoscono ancora i caratteri? Può ritenersi verificata la proporzione tra lo stesso e le misure adottate? Sussiste la necessità richiesta dalla norma in esame per giustificare la restrizione al commercio decisa dalla Commissione?

7.- *Singolarità del caso*

Ciò che lascia realmente disorientati nella vicenda del cd. batterio killer è però la straordinarietà della coincidenza temporale dei casi verificatisi in Germania e quelli, invece, emersi in Francia, posto che effettivamente l'E. Coli abbia trovato il proprio veicolo di proliferazione nella partita di trigonella additata come responsabile. Si ricorda, infatti, che lo stock salpato dall'Egitto era composto di 15.000 Kg di semi, da una piccola parte dei quali, separatamente, con modalità di germinazione diversa e in differenti Paesi, sarebbero stati ottenuti germogli, a loro volta contaminati e serviti, nell'un caso in una mensa-ristorante, in altro durante un evento privato. E se, in Germania, l'emergenza è partita da semi fatti germogliare da operatore professionale di Amburgo, su ampia scala, in Francia, i casi sono riconducibili ad una sola confezione di 50 g di prodotto, coltivato privatamente. Eppure, nonostante evidenti differenze nel trattamento dei vegetali, in un breve lasso temporale si sono parallelamente scatenate due emergenze, aventi – pare – tale causa comune. Si potrebbe pensare che la circostanza sia legata al ciclo di semina e maturazione della pianta: mentre la semina avviene in aprile, la germinazione è rapida, tanto che la trigonella giunge a maturazione già tra maggio e giugno. Di contro, la germogliazione industriale non segue di certo il ciclo produttivo "naturale" ma è effettuata attraverso tecnologie che consentono l'ottenimento del prodotto in un lasso temporale estremamente ridotto ed in assenza di semina (processo, questo, facilmente ripetibile anche su piccola scala). Evidentemente, dunque, l'ipotesi sopra vagheggiata non trova alcun fondamento.

L'interrogativo sul perché, dunque, parallelamente, in due aree circoscritte (e in nessun altro Paese, nonostante la diffusa commercializzazione che i semi incriminati hanno avuto) si siano verificati, pressoché nel medesimo periodo, le distinte emergenze sanitarie, rimarrà tale e non potrà che alimentare i già manifestati dubbi sull'efficacia e fondatezza delle misure adottate dalla Commissione, per far fronte all'emergenza.

8.- Conclusioni

Come si è cercato di evidenziare, il sillogismo che lega le vicende tedesche e francesi ai semi di fieno greco provenienti dall'Egitto risulta più complesso di quanto appaia. Le implicazioni che esso ha generato conducono ad una serie di interrogativi sul funzionamento del sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi e sui procedimenti che ad esso risultano connessi.

Una prima questione pone l'accento sull'effettività dello strumento di allerta, "codificato", come noto, dal regolamento 178/2002. Può dirsi concretamente raggiunto l'obiettivo voluto dall'atto comunitario, volto alla costituzione di una rete nella quale far transitare con immediatezza le informazioni legate alla sicurezza di alimenti e mangimi? L'emergenza che l'Europa si è trovata a fronteggiare tra maggio e luglio 2011 ha rappresentato certamente un momento di verifica della funzionalità della struttura. In primo luogo, va considerato che l'allerta lanciata sulla rete RASFF è intervenuta con un ritardo di cinque giorni sulla comunicazione inviata nel parallelo sistema EWRS (Early warning and response system), strumento che consente, da un lato, lo scambio repentino di informazioni sulle malattie trasmissibili, dall'altro, la formulazione di idonee misure volte a proteggere la salute pubblica. La dilazione temporale è da considerarsi elemento connotato alla diversa operatività dei sistemi. All'emergere di una patologia trasmissibile, l'allerta relativa viene immediatamente inviata all'interno dell'EWRS. Le cause che possono ad essa essere riconducibili saranno, ovviamente, identificate in un momento successivo. Così, solo qualora all'origine della malattia fosse rinvenibile un alimento, ecco che l'allerta sarà parallelamente inviata sulla rete RASFF²².

Sotto questo punto di vista, la vicenda dell'E. coli si appalesa emblematica. Se, infatti, l'individuazione dell'agente patogeno nell'essere umano è stata immediata, comprendere quale sia stata la causa posta all'origine dell'epidemia si è rivelato procedimento di elevata complessità e consistente impegno temporale: essenziale, in questa seconda fase, si è dimostrato non solo e non tanto il campionamento degli alimenti (dal quale, si ricorda, nessuna traccia di contaminazione è stata evidenziata sui semi di trigonella), quanto più la tracciabilità degli stessi, attraverso le descrizioni effettuate dai soggetti colpiti. Nella vicenda, l'opzione cui si è trovata di fronte l'Autorità

⁽²²⁾ Per una trattazione approfondita sul sistema di allerta per gli alimenti e i mangimi, si rinvia a L. Petrelli, *Commento agli artt. 50, 51, 52 del regolamento (CE) 178/2002*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, p. 428 – 439 e, del medesimo autore, *Il sistema di allarme rapido per gli alimenti ed i mangimi*, in *q. Rivista*, 4-2010, 4, www.rivistadirittoalimentare.it.

sanitaria tedesca è duplice: da un lato, la possibilità di attendere esiti certi in relazione all'alimento legato all'epidemia, prima di lanciare la notifica sulla rete RASFF; dall'altro, la scelta di inoltrare l'allerta all'individuazione del prodotto sospetto. Come noto, la seconda alternativa ha rappresentato la via effettivamente seguita dalla Germania nella prima "gestione" dell'emergenza, scelta da più parti opinata, pur essendo non solo la strada maggiormente indicata per affrontare tempestivamente la crisi, ma soprattutto quella imposta dal regolamento (UE) 16/2011²³, recante norme di attuazione del RASFF. Al di là delle considerazioni sugli effetti economici legati alla vicenda, la trasmissione dell'allerta ha permesso la formazione immediata di una "task force" che, in collaborazione con l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, ha tratto le conclusioni che sopra sono state esposte. Se nonostante la tempestività della notizia, lo STEC ha avuto tempo di colpire, nel complesso, circa quattromila persone (tra casi confermati e probabili)²⁴, un ritardo maggiore, da parte dell'Autorità tedesca, nella trasmissione della notifica avrebbe probabilmente determinato conseguenze ben più gravi (questo se si parte dal presupposto che proprio i germogli fossero il veicolo di trasmissione dell'epidemia). Non giova a tal riguardo il richiamo all'articolo 3 del regolamento 16/2011, il quale impone allo Stato membro cui giunga la notizia del rischio per la sicurezza, legato ad un alimento o ad un mangime, la trasmissione dell'allarme entro 48 ore dal momento in cui ne è a conoscenza, salva la possibilità di fornire dettagli o informazioni ulteriori, tramite una notifica di follow up. Se, da un lato, alla luce di tale norma, l'allerta lanciata dalla Germania, pur se inviata in un momento in cui vi era solo il sospetto che determinati vegetali potessero essere all'origine della tossinfezione, potrebbe risultare addirittura tardiva, in realtà, si deve evidenziare che l'articolo sopra richiamato è relativo alle sole notifiche di allarme, limitate, secondo quanto inferibile dallo stesso regolamento 16/2011, a quella comunicazione di "*un rischio che richiede o potrebbe richiedere un'azione rapida in un altro paese membro*". Sintanto, dunque, che l'epidemia non fosse stata riconducibile ad un altro Paese, lo Stato notificante non sarebbe stato sottoposto agli stringenti limiti temporali previsti per le notifiche di allarme, ma alla sola condizione di assenza di ritardi ingiustificati, previsti dall'articolo 4 per le notifiche di informazione. La necessità di indagini scientifiche di approfondimento è certamente inquadrabile nelle cause che spiegano una dilazione nella comunicazione attraverso la rete RASFF. Non può tuttavia non

⁽²³⁾ Regolamento (UE) 16/2011 del 10 gennaio 2011, recante disposizioni di applicazione relative al sistema di allarme rapido per gli alimenti ed i mangimi.

⁽²⁴⁾ Si veda l'aggiornamento dell'ECDC del 27 luglio 2011, consultabile all'indirizzo http://www.ecdc.europa.eu/en/activities/sciadvice/Lists/ECDC%20Reviews/ECDC_DisForm.aspx?List=512ff74f-77d4-4ad8-b6d6-bf0f23083f30&ID=1166&RootFolder=%2Fen%2Factivities%2Fsciadvice%2FLists%2FECDC%20Reviews

sollevare qualche dubbio la distinzione appena vista operata dal regolamento (UE) 16/2011 nel disciplinare le diverse categorie di notifiche. In particolare, proprio in considerazione del caso analizzato, sembrerebbe potersi affermare la necessità di un' immediata notificazione nella rete del rischio che richieda un'azione immediata, indipendentemente dal limite territoriale della stessa. La capacità, infatti, di circoscrivere l'evento dannoso e le sue cause all'interno di una specifica area sarà un elemento strettamente correlato alla comprensione del pericolo prima e del rischio dopo: i tempi connotati a tale indagine non permettono, però, di procrastinare il momento della notifica, da effettuarsi necessariamente con immediatezza.

Ciò considerato, intendendo il RASFF quale strumento di scambio immediato di informazioni concernenti un rischio per la salute umana, animale o dell'ambiente legato ad alimenti o mangimi, potrebbe concludersi che esso abbia effettivamente dimostrato una concreta capacità di funzionamento, in relazione al modo in cui esso è attualmente regolamentato. Potrebbe però prospettarsi la possibilità di una modifica, nel senso sopra descritto, volta ad equiparare i tempi di notifica sia nel caso che l'azione immediata riguardi anche Paesi terzi, sia che essa sia apparentemente limitata al solo territorio nazionale.

L'intera vicenda, però, suscita altre perplessità prive di una risposta certa. In primo luogo, se è vero che la notifica della Germania attraverso il RASFF era tanto indispensabile quanto dovuta, lo stesso non può dirsi con certezza per le dichiarazioni rilasciate dalla senatrice di Amburgo nella conferenza stampa del 26 maggio. Da un lato, infatti, può rilevarsi il dovere, per l'autorità nazionale, di informare i propri cittadini dell'esposizione degli stessi a potenziali rischi (e i campioni di cetrioli, pur se scagionati dall'accusa di essere responsabili dell'epidemia, comunque erano risultati positivi a ceppi di E. Coli), dall'altro risiede la necessità di ponderare ogni dichiarazione in guisa tale da non generare infondati allarmismi e di non sovrapporsi alle competenze di comunicazione del rischio riservate alla Commissione e all'ESFA. In questa prospettiva, può dirsi realmente censurabile il comportamento delle Autorità tedesche che rendevano noti i primi risultati di laboratorio, esprimendo, con ciò, meri dati di fatto o è, piuttosto, da esecrare l'eco distortiva che delle dichiarazioni è stata fatta dai canali mediatici?

Confutando le prime argomentazioni provenienti dalla Spagna, da un punto di vista giuridico, pare potersi escludere la responsabilità del governo tedesco per i danni conseguenti all'identificazione dei cetrioli come causa dell'epidemia. Si ricordano, in proposito, le tre condizioni il cui verificarsi avrebbe consentito di individuare profili di responsabilità in capo alla Germania. In primo luogo, sarebbe stato necessario che la condotta di quest'ultima avesse costituito un fatto illecito. Secondariamente, sarebbe stata indispensabile la verifica di un evento lesivo. Infine, sarebbe stato d'obbligo l'individuarsi di un nesso di causalità tra la prima e la seconda.

La comunicazione effettuata dalla senatrice di Amburgo per aggiornare sullo stato dell'epidemia e dell'indagine scientifica sino ad allora compiuta non sembra rivestire alcun carattere di illiceità, se strettamente intesa. Si ricorda, infatti, che i dati resi pubblici indicavano la positività all'E. coli di campioni di cetrioli di origine spagnola (senza peraltro alcuna indicazione sul sierotipo isolato): da tale elemento sarebbero poi dovute partire ulteriori indagini che non avrebbero escluso il coinvolgimento di altri prodotti. E anche di quest'ultimo aspetto l'Autorità tedesca ha dato conto. A questo punto, considerando che simile informazione non sembra in alcun modo illecita, già verrebbe meno il presupposto del riconoscimento di una responsabilità della Germania per la crisi economica che ha colpito gli agricoltori. D'altra parte, l'affermazione in sé non aveva di certo carattere di allarme tanto che non si può identificare neppure un nesso di causalità diretto tra la stessa e il calo delle vendite di ortofrutticoli freschi. Quest'ultimo è stato determinato, come sopra anticipato, dall'immediata diffusione di notizie allarmistiche da parte degli organi mediatici che, deformando la portata della comunicazione, hanno additato i cetrioli come responsabili certi dell'epidemia. E' pur vero, d'altro lato, che l'effetto sui consumi sarebbe stato facilmente prevedibile, visto quanto accaduto regolarmente al ripresentarsi di ogni emergenza sanitaria (es. crollo di vendite della carne bovina nel caso della BSE, crisi del mercato delle carni di pollame durante la cd. epidemia aviaria) e considerato che, per evitare simili conseguenze, il ruolo di comunicazione del rischio è assegnato all'EFSA. Sarebbe forse stato auspicabile un silenzio assoluto delle Autorità tedesche sino a che non fosse intervenuta una comunicazione ufficiale dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare?

La seconda perplessità che sorge a seguito delle vicende dell' E. coli attiene al sistema di tracciabilità del prodotto. Il caso dei semi di fieno greco è emblematico: non solo si sono avute commistioni di prodotti tali da render pressoché impossibile isolare gli alimenti appartenenti al lotto ritenuto responsabile (i germogli di trigonella erano infatti contenuti in mix di vegetali in proporzioni variabili), ma, al momento delle analisi, non sono stati rinvenuti campioni positivi al batterio incriminato. La natura del prodotto coinvolto nella vicenda di certo non ha agevolato il funzionamento del meccanismo tanto che l'unica strada ritenuta sicura dalla Commissione, come noto, è stata la scelta di procedere al ritiro e alla distruzione di tutte le partite di semi di fieno greco importate dal 2009 al 2011. Alla luce di ciò, è possibile garantire la rintracciabilità dei prodotti lungo tutta la filiera agroalimentare, nonostante i limiti connaturati al sistema?

Se della fase di valutazione del rischio poco si può, infine, dire, attesa la tecnicità della stessa, una terza perplessità si affaccia in relazione alla gestione dello stesso. Come si è evidenziato nel corso dello scritto, le misure di emergenza adottate dalla Commissione (intervenute quando la crisi poteva dirsi quasi conclusa) appaiono alquanto discutibili: discutibili per tempistica, fondatezza, estensione, modalità di attuazione e confutabile utilizzo del principio di precauzione.

In conclusione, dunque, la percezione – forse sbagliata, ma certamente prevalente – che si ottiene dalla vicenda fa supporre che la scelta seguita dalla Commissione sia stata determinata più da una pressione politica e mediatica su un'emergenza certamente grave, ma di difficile gestione che dall'effettiva capacità di comprendere il pericolo, come già accadde, seppur con estensione notevolmente differente, nella crisi della BSE degli anni Novanta.

ABSTRACT

La recente crisi alimentare legata al batterio E. Coli costituisce l'occasione per condurre alcune riflessioni sul funzionamento del sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi, sul ruolo dei soggetti in esso operanti e sulle conseguenze, dirette ed indirette, che la trasmissione di un'allerta sulla rete RASFF può determinare. Dopo un breve riepilogo del succedersi degli eventi, il presente articolo tratteggerà i caratteri essenziali delle misure di emergenza adottate dalla Commissione europea con la decisione di esecuzione 2011/402/UE e dei report dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare che ne hanno costituito il presupposto.

Si trarrà spunto da detta analisi per individuare alcuni interrogativi (la cui risposta rimarrà volutamente aperta) correlati allo sviluppo della vicenda, con particolare riferimento alla fondatezza delle suddette misure, all'effettivo rispetto dei limiti imposti dall'applicazione del principio di precauzione, alla completezza delle previsioni che disciplinano lo strumento delle notifiche nel sistema di allarme rapido, alla possibilità di colmare eventuali lacune dello stesso.

The recent E. Coli outbreaks in Germany and France give the opportunity to comment on the events, by making remarks on the efficiency of the rapid alert system for food and feed, on the role of institutions and authorities operating it and on the consequences, both direct and indirect, that can be caused by alert notifications on the RASFF.

After a brief summary of the happenings, the paper will outline the main features of EFSA reports and of the subsequent Commission Decision 2011/402/UE, adopting emergency measures “applicable to fenugreek seeds and certain seeds and beans imported from Egypt”.

The analysis will provide a starting point for some questions (deliberately unanswered) related to the development of the emergency, with regard to the legitimacy of such measures, the observance of the limits set on the application of the precautionary principle, the completeness of provisions on RASFF notifications, the chance to fill any gap in the system.