

RASFF = 20 anni + X

Valeria Paganizza

1.- Introduzione

Il Regolamento (CE) n. 178/2002¹ annovera, tra le molteplici innovazioni, la codificazione del sistema di allarme rapido per gli alimenti, allora già operativo nella prassi da oltre vent'anni, e la sua estensione anche al settore dei mangimi.

Si tratta di uno strumento che, nella sua estrema semplicità strutturale e funzionale, è di fondamentale importanza nella cornice "operativa" della sicurezza alimentare: le informazioni trasmesse nel sistema consentono infatti la gestione tempestiva e coordinata del rischio; l'individuazione di criticità correlate a singoli operatori o a specifici Paesi; la predisposizione di misure preventive di gestione del rischio tanto a livello unionale quanto sul piano nazionale.

Un sistema che è nato al di fuori di un preciso schema normativo, proprio come risposta ad un'esigenza di celerità incompatibile con i tempi della procedura di adozione degli atti (allora) comunitari, si è tuttavia progressivamente trovato imbrigliato in una crescente farraginosità normativa. I generali riferimenti della Direttiva 92/59/CEE², codificati dai pochi articoli dedicati al RASFF dal Regolamento (CE) n. 178/2002 sono stati "completati" dalle disposizioni del Regolamento (UE) n. 16/2011³.

La semplicità "descrittiva" che caratterizzava quest'ultimo Regolamento, tuttavia, è stata vanificata,

nel 2019, dall'adozione del Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1715 (cd. regolamento IMSOC)⁴: facendo confluire il RASFF, nella rete di allarme e collaborazione (*Alert and Cooperation Network, ACN*), unitamente alla rete per l'assistenza amministrativa e la collaborazione (AAC) e alla rete sulle frodi, e utilizzando una piattaforma telematica comune (denominata iRASFF), il Regolamento IMSOC ha unificato anche nomi e definizioni di talune categorie di notifiche, rendendo meno agevole, per chi non opera quotidianamente nelle autorità coinvolte nella gestione e funzionamento del sistema, il riconoscimento delle caratteristiche proprie del RASFF.

Il presente contributo intende pertanto ripercorrere la storia e lo sviluppo del sistema, dalle origini, ad oggi, per soffermarsi su due momenti fondamentali della sua evoluzione: la codificazione del precedente sistema di scambio rapido di informazioni ad opera del Reg. (CE) n. 178/2002 e le modifiche introdotte dal Reg. (UE) 2019/1715. Per questa ulteriore "fase", in particolare, sarà descritta l'interrelazione tra il RASFF e le altre reti di scambio rapido di informazioni al fine di individuare i punti di forza e di debolezza del nuovo "sistema integrato".

Il percorso che intende intraprendere il contributo giustifica l'adozione del titolo. Il RASFF, come lo conosciamo oggi, è senz'altro stato codificato da circa vent'anni, nel Reg. (CE) n. 178/2002, ma le sue origini hanno in realtà una collocazione temporale di oltre due decenni anteriore e il suo futuro sarà verosimilmente destinato a vedere nuovi interventi, forse anche strutturali, determinati da scelte organizzative che, ad oggi, è solo possibile ipotizzare.

(1) Regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

(2) Direttiva 92/59/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1992, relativa alla sicurezza generale dei prodotti.

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

(4) Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1715 della Commissione del 30 settembre 2019 che stabilisce norme per il funzionamento del sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali e dei suoi elementi di sistema (il regolamento IMSOC).

2.- La nascita del RASFF

02 febbraio 1978. Sulle pagine dei principali quotidiani europei e internazionali⁵ era pubblicata la notizia del rinvenimento, nei Paesi Bassi, di arance Jaffa di origine israeliana volontariamente contaminate con mercurio, da parte di un gruppo “terroristico” intenzionato ad accendere l’attenzione pubblica sulla situazione di alcuni lavoratori palestinesi. In conseguenza delle preoccupazioni per la sicurezza che la vicenda aveva suscitato, l’intensificazione dei controlli portò al rinvenimento, in altri Paesi del Continente, di ulteriori frutti contaminati. I danni economici causati da tali episodi e la minaccia, a distanza di un anno, del ripetersi di un’analoga azione⁶ da parte del medesimo gruppo terroristico, spinsero così le autorità nazionali deputate a garantire la sicurezza degli alimenti ad incontrarsi il 13 febbraio 1979⁷, e a proporre l’idea di costituire un sistema per lo scambio rapido di informazioni sui rischi connessi al consumo di alimenti. I tempi richiesti dalla procedura di adozione di un atto dedicato suggerirono tuttavia la formalizzazione dell’accordo attraverso un *Gentlemen’s agreement*⁸ tra i membri dell’allora Comunità economica europea (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito).

Nel frattempo, la Commissione presentava una prima proposta di atto⁹. Solo nel 1984 il Consiglio giunse tuttavia all’adozione della Decisione 84/133/CEE¹⁰ che instaurava un sistema comunitario per lo scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l’uso dei prodotti di consumo. Oggetto della Decisione era qualunque pro-

dotto di consumo (esclusi quindi i prodotti ad uso professionale). Il sistema istituito non si sarebbe applicato ai prodotti oggetto di procedure di notifica equivalenti (es. prodotti farmaceutici). La decisione richiedeva che gli Stati membri informassero urgentemente la Commissione in caso di adozione di misure urgenti «per impedire, limitare o sottoporre a particolari condizioni l’eventuale commercializzazione o uso, sul proprio territorio, di un prodotto o di un lotto di un prodotto a causa di un pericolo grave ed immediato che detto prodotto o lotto di prodotto [avesse] presenta[to] per la salute e la sicurezza dei consumatori, se usato in condizioni normali e prevedibili» (art. 1, par. 1). Le informazioni che gli Stati membri avrebbero dovuto in particolare trasmettere alla Commissione comprendevano le indicazioni necessarie all’identificazione del prodotto o del lotto di prodotto, con particolare riferimento alla natura e alle caratteristiche di quest’ultimo; gli elementi idonei a descrivere la natura e gravità del pericolo oltre alle informazioni sulle misure che lo Stato membro aveva deciso di adottare. Ricevute le notifiche e dopo un controllo sulla conformità delle misure alla Decisione, la Commissione avrebbe trasmesso le informazioni ricevute agli altri Stati membri, così da permettere a questi l’adozione di misure che sarebbero poi state parimenti notificate all’Istituzione.

Per consentire la rapidità dello scambio di informazioni e l’efficacia dello stesso, ciascuno Stato membro avrebbe dovuto identificare l’autorità o le autorità competenti a ricevere e trasmettere le notifiche. Sarebbe stato compito della Commissione trasmettere l’informazione agli altri

(⁵) Si rinvia agli archivi storici dei principali quotidiani distribuiti giovedì 02 febbraio 1978: es. Corriere della Sera, edizione nazionale, pp. 1 e 5; New York Times, sec. A, p. 2.

(⁶) Cfr. l’articolo, S.A., *Arance al mercurio nell’Europa del Nord. Per l’Italia nessun pericolo*, in Stampa Sera, 24 gennaio 1979, p. 27.

(⁷) European Commission, Directorate-General for Health and Consumers, *Rapid alert system for food and feed (RASFF): 30 years of keeping consumers safe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2009, <https://data.europa.eu/doi/10.2772/10448>, pp. 2, 3 e 10.

(⁸) European Commission, cit., p. 11.

(⁹) COM(1979) 725: proposta di decisione del consiglio che instaura un sistema comunitario di rapido scambio delle informazioni sui pericoli connessi con l’uso dei prodotti di consumo.

(¹⁰) 84/133/CEE: Decisione del Consiglio del 2 marzo 1984 che instaura un sistema comunitario di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l’uso di prodotti di consumo.

Paesi membri.

Le procedure particolareggiate per lo scambio dei prodotti non erano definite nella Decisione, ma erano lasciate all'accordo tra Commissione e Stati membri.

La Decisione, la cui applicazione era limitata ad un periodo di quattro anni, fu seguita da una nuova Decisione (89/45/CEE)¹¹, con contenuto identico, applicabile sino al 30 giugno 1990 (art. 8).

Il sistema così istituito fu successivamente ripreso dalla Direttiva 92/59/CE, sulla sicurezza generale dei prodotti¹², con una formulazione sostanzialmente equivalente a quella delle precedenti Decisioni, salva l'indicazione delle disposizioni particolareggiate per l'attuazione del sistema, indicate, in questo caso, nell'allegato, e non lasciate, invece, ad un successivo accordo tra la Commissione e gli Stati membri.

L'enunciazione delle procedure anticipava, già nel 1992, una "criticità" – se così si vuol definire – non tanto del sistema, quanto dei presupposti della sua attivazione, ossia l'impossibilità di fissare «criteri specifici per stabilire che cosa costitui[sse] di preciso un rischio grave ed immediato». In ragione di ciò, la ponderazione della portata e gravità del rischio sarebbe stata effettuata caso per caso (allegato alla Direttiva, punto 2).

Le disposizioni particolareggiate contribuivano, ad ogni modo, ad una individuazione più dettagliata delle casistiche di attivazione del sistema e del contenuto delle notifiche in esso trasmesse.

Il primo presupposto era costituito dalla decisione, da parte di uno Stato membro, di adottare misure per far fronte ad un rischio derivante dall'utilizzo di prodotti di consumo. L'allegato alla Direttiva, al punto 5, consentiva tuttavia allo Stato membro di trasmettere alla Commissione informazioni sul rischio anche prima della decisione sulle misure, per agevolare l'eventuale adozione di accorgimenti in via precauzionale.

La seconda condizione, contestuale alla prima, che avrebbe determinato l'attivazione del sistema concerneva la qualificazione del rischio: solo il rischio grave ed immediato (con esclusione, dunque, di «prodotti suscettibili di comportare rischi a lungo termine», sui quali si sarebbe potuto intervenire con specifiche direttive o standard), i cui effetti avrebbero potuto estendersi al di fuori dei confini dello Stato notificante, avrebbe potuto determinare l'attivazione del sistema. Non era, in altri termini, inclusa nel sistema di notifiche l'ipotesi del rischio meramente "nazionale".

Per quanto riguardava, invece, il contenuto, la notifica avrebbe dovuto fornire le indicazioni necessarie all'identificazione del prodotto; informazioni sul rischio incontrato e sui risultati di prove e analisi tali da consentire la valutazione dell'«importanza del rischio»; indicazioni sulla natura delle misure adottate o decise e, ove possibile, le informazioni sui canali di commercializzazione.

Le disposizioni dettagliate indicavano, inoltre, gli strumenti da utilizzare per assicurare il tempestivo scambio di informazioni come il telex, il telefax, permettendo l'eventuale preventiva comunicazione telefonica.

Anche nel sistema di allarme rapido della Direttiva 92/59/CEE la Commissione assumeva la funzione di "punto collettore e ritrasmettitore" delle informazioni, senza potere di intervento sul contenuto delle notifiche, salvo un mero controllo formale di corrispondenza dello stesso alle disposizioni della Direttiva.

Le norme particolareggiate contenevano infine, al punto 14, una precisazione non presente nelle precedenti Decisioni ed evidentemente frutto delle scelte applicative concordate tra Stati membri e Commissione negli anni di attività del sistema. La disposizione, in particolare, dava atto dell'esistenza di due distinte reti di punti di contat-

(¹¹) Decisione del Consiglio del 21 dicembre 1988 relativa ad un sistema comunitario di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso di prodotti di consumo (89/45/CEE).

(¹²) Le disposizioni della Direttiva furono attuate in Italia con il D.lgs. 17 marzo 1995, n. 115, Attuazione della direttiva 92/59/CEE relativa alla sicurezza generale dei prodotti che assegnava al "Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato" il ruolo di "punto di contatto" per lo scambio delle informazioni nel sistema di allarme rapido.

to, l'una dedicata agli alimenti, l'altra residuale per gli altri prodotti. Pur non essendo, quindi, il sistema né nella disciplina contenuta delle Decisioni, né in quella della Direttiva espressamente dedicato agli alimenti, nondimeno esisteva comunque una rete a questi riservata.

La Direttiva 92/59/CEE fu successivamente abrogata dalla Direttiva 2001/95/CE¹³, sulla sicurezza generale dei prodotti, con efficacia a decorrere dal 15 gennaio 2004 (art. 22). Il nuovo sistema di scambio rapido di informazioni, previsto dall'articolo 12 e proceduralmente regolato dall'allegato II della Direttiva 2001/95/CE, non ebbe dunque modo di sostituire, per gli alimenti, il sistema della Direttiva 92/59/CEE, per l'avvenuta adozione ed entrata in vigore, nel 2002, del Regolamento (CE) n. 178/2002, di cui di seguito si dirà¹⁴.

3.- Il Regolamento (CE) n. 178/2002 e il RASFF

La raccolta di informazioni era considerata dal Libro bianco sulla sicurezza alimentare (COM/99/0719 def.) uno degli elementi essenziali per una «politica della sicurezza alimentare» (Capitolo 3 del Libro bianco). Il sistema di allarme rapido allora esistente ben si prestava a diventare dunque uno strumento di assoluto rilievo. Il punto 18 del citato documento, riconoscendo il buon funzionamento del sistema di allarme rapido, per la parte relativa agli alimenti destinati al consumatore finale suggeriva la necessità di integrare il sistema stesso con altri strumenti di notifica, come quello per le «malattie trasmissibili degli esseri umani e degli animali, i prodotti di origine animale bloccati alle frontiere esterne dell'UE, i movimenti di animali vivi, il sistema ECURIE in caso di emergenza radiologica», rico-

noscendo al contempo l'esistenza di una grave lacuna, data dalla mancata copertura, nelle diverse reti, del settore dei mangimi. L'indirizzo dunque proposto dal Libro bianco sulla sicurezza alimentare prevedeva l'avvio di una correlazione tra diversi sistemi di scambio rapido di informazione, l'ampliamento del sistema al settore dei mangimi e l'estensione della rete ai Paesi terzi.

La proposta di azione contenuta nel Libro bianco fu accolta nel Regolamento (CE) n. 178/2002 al quale, come si anticipava nei precedenti paragrafi, si deve la codificazione del sistema, per come lo intendiamo oggi: un sistema pensato nella forma di rete, con un solo punto di contatto per ciascun membro, al cui funzionamento concorrono diversi soggetti e dedicato tanto agli alimenti quanto ai mangimi (cfr. Considerando n. 59 del Regolamento (CE) n. 178/2002). Nello specifico, dalla lettura degli articoli da 50 a 52 del Regolamento¹⁵, si evince che:

- Il sistema acquisisce, anche nella forma, una posizione di rilevanza e un'istituzione ufficiale. Mentre nei precedenti atti, infatti, l'accento era posto sulle misure che i membri avessero eventualmente deciso di adottare – e sull'azione degli Stati erano quindi costruite le norme e disciplinata la rete – nel testo del nuovo regolamento il sistema di allarme diviene il “soggetto” della norma e, di esso, gli Stati sono considerati una mera componente. Cambia, in altri termini, la prospettiva attraverso cui il sistema stesso è delineato: da semplice “effetto” conseguente all'istituzione, in capo agli Stati, di particolari obblighi di comunicazione, ad uno strumento dotato di una propria “individualità”.

- Il rischio che consente l'attivazione del sistema non incontra limitazioni quantitative, qualitative o territoriali, ma anzi trova un'ulteriore estensione

⁽¹³⁾ Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/95/oj>.

⁽¹⁴⁾ Sull'evoluzione del sistema, dal 1979 a Regolamento (UE) n. 16/2011 si consenta il rinvio a V. Paganizza, *Profili e criticità del RASFF*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, con coordinamento di S. Manservigi, Napoli, 2014, pp. 289 ss.

⁽¹⁵⁾ Per un commento sull'art. 50 del Regolamento (CE) n. 178/2002 si rinvia a L. Petrelli, *Commento all'art. 50*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, Commentario a cura dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato (IDAIC), in *Le nuove leggi civ. comm.*, n. 1/2-2003, pp. 428 ss. Si veda anche G. Maccioni, *Il sistema di allarme rapido: attuazione, inadempienze, interrogativi*, in *NutriDialogo. Il Diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione, Ambiente*, a cura di A. Di Lauro, Pisa, 2014, pp. 335 ss.

nella copertura del settore mangimistico¹⁶: il sistema consente la notificazione di qualunque rischio «diretto o indiretto per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi». Non si tratta, dunque, di un solo rischio che “esce” dai confini nazionali né di un rischio necessariamente immediato. La gravità, tuttavia, è considerata dal paragrafo 2 dell’articolo 50 del Regolamento (CE) n. 178/2002 come motore dell’immediatezza delle comunicazioni tra membro notificante e Commissione e tra quest’ultima e gli altri membri della rete.

I soggetti della rete sono chiaramente identificati negli Stati membri, nella Commissione, nell’Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) che, ai sensi dell’articolo 35, è destinataria dei messaggi trasmessi nella rete, e svolge un ruolo scientifico di supporto. Ai sensi dell’articolo 50, par. 2, ultimo periodo, l’EFSA può «integrare la notificazione con ogni informazione scientifica o tecnica in grado di agevolare un intervento rapido e adeguato di gestione del rischio da parte degli Stati membri». È data inoltre la possibilità ai Paesi candidati, a Paesi terzi o a organizzazioni internazionali, sulla base di accordi stipulati tra la Comunità (ora Unione europea) e detti Paesi o organizzazioni internazionali, di partecipare al sistema.

- La Commissione svolge ancora una volta il ruolo di collettore e ritrasmettitore delle notifiche, senza alcuna responsabilità per il contenuto delle stesse¹⁷.

- Le notifiche trasmesse sono correlate a circostanze espressamente individuate dall’art. 50, par. 3 del Reg. (CE) n. 178/2002. Gli Stati membri dovranno, in particolare notificare: «qualsiasi misura da essi adottata, che esiga un intervento rapido, intesa a limitare l’immissione sul mercato di alimenti o mangimi, o a imporne il ritiro dal

commercio o dalla circolazione per proteggere la salute umana»; «qualsiasi raccomandazione o accordo con operatori professionali volto, a titolo consensuale od obbligatorio, ad impedire, limitare o imporre specifiche condizioni all’immissione sul mercato o all’eventuale uso di alimenti o mangimi, a motivo di un grave rischio per la salute umana che esiga un intervento rapido»; «qualsiasi situazione in cui un’autorità competente abbia respinto una partita, un container o un carico di alimenti o di mangimi ad un posto di frontiera dell’Unione europea a causa di un rischio diretto o indiretto per la salute umana».

- Il sistema è costruito come strumento di comunicazione tra Stati membri, Commissione e Autorità europea per la sicurezza alimentare, per consentire una gestione tempestiva ed adeguata del rischio. Non si tratta di un sistema pensato per l’informazione ai consumatori, anche se, a seguito della notifica, i dati sull’«identificazione dei prodotti, sulla natura del rischio e sulle misure adottate» sono a questi resi disponibili. Si segnala, a riguardo, l’apertura di un portale RASFF dedicato all’informazione ai consumatori (RASFF Consumers' Portal)¹⁸.

4.- Il Regolamento (UE) n. 16/2011

Sebbene già nella versione originaria il Reg. (CE) n. 178/2002, all’articolo 51, avesse incaricato la Commissione dell’adozione delle misure di attuazione, previa discussione con l’Autorità europea per la sicurezza alimentare, e secondo la procedura individuata dall’articolo 58, par. 2 del Regolamento medesimo, queste furono adottate solo con il Regolamento (UE) n. 16/2011 (oggi abrogato dal Regolamento IMSOC).

(¹⁶) L’articolo 29 del Regolamento (CE) n. 183/2005, che stabilisce requisiti per l’igiene dei mangimi, dispone, in particolare: «Qualora i mangimi, compresi i mangimi per animali non destinati alla produzione di alimenti, presentino gravi rischi per la salute umana o per la salute degli animali o per l’ambiente, si applica mutatis mutandis l’articolo 50 del regolamento (CE) n. 178/2002».

(¹⁷) Che la responsabilità per il contenuto delle notifiche permanga in capo agli Stati membri e non venga in alcun modo veicolata sulla Commissione, è stato confermato anche dalla Tribunale di Primo Grado, nella sentenza del 10 marzo 2004, Malagutti-Vezinhet SA contro Commissione delle Comunità europee, causa T-177/02 (punti 51 e 52).

(¹⁸) <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/screen/consumers>.

Il Reg. (UE) n. 16/2011 si contraddistingueva indubbiamente per la sua semplicità e la sua sinteticità: quattro pagine di Considerando e norme di funzionamento, di immediata comprensibilità e di agevole applicazione. D'altra parte, il fatto che fossero intercorsi nove anni tra l'adozione del Reg. (CE) n. 178/2002 e le misure di attuazione del Reg. (UE) n. 16/2011, senza che vi fossero, frattanto, interruzioni del funzionamento del sistema, dimostra come lo scambio di notifiche seguisse già una prassi consolidata che il più recente Regolamento aveva semplicemente contribuito a "codificare". L'atto del 2011, in particolare, individuava gli obblighi incombenti sugli Stati membri del sistema, le tipologie, il contenuto, i tempi e le modalità di trasmissione delle notifiche, oltre a precisare il ruolo della Commissione nel funzionamento del RASFF (a differenza del Reg. (CE) n. 178/2002, nel Reg. (UE) n. 16/2011 compare espressamente l'impiego dell'acronimo come riferimento al sistema).

L'estrema chiarezza del Regolamento consentiva di comprendere agevolmente caratteristiche e modalità operative del sistema. In particolare:

- Tutti i membri del RASFF avrebbero dovuto nominare un punto di contatto, assicurandone il funzionamento costante ventiquattr'ore al giorno, sette giorni su sette (art. 2, par. 6). La Commissione, attraverso il proprio punto di contatto, avrebbe costituito, aggiornato e condiviso l'elenco dei punti di contatto;

- Ciascun membro della rete avrebbe dovuto organizzare, al proprio interno, un sistema idoneo a garantire «una comunicazione efficace» tra le autorità competenti nel territorio sottoposto alla propria giurisdizione e il punto di contatto e tra il punto di contatto e la Commissione (la formulazione della disposizione la rendeva evidentemente applicabile ai membri-Stato della rete e non anche, ad esempio, all'EFSA, non potendosi attribuire all'Autorità alcuna "giurisdizione"), individuando competenze e responsabilità per le notifiche.

- Le notifiche sarebbero state inviate nella rete attraverso modelli predisposti dal punto di contatto della Commissione.

- Le tipologie di notifiche (riprendendo quanto già in uso nella prassi), ai sensi dell'articolo 1, punti da 4 a 8) si distinguevano in originali (ossia notifiche inviate per la prima volta nella rete) e notifiche di *follow up*, ossia notifiche contenenti informazioni supplementari rispetto ad una notifica originale. A loro volta, le notifiche originali si distinguevano in:

a. notifiche di allarme, ossia notifiche di un rischio che avrebbero richiesto o avrebbero potuto richiedere un'azione rapida in un altro Paese membro (non si consideravano dunque suscettibili di essere inviate con una notifica di allarme le informazioni concernenti un rischio limitato ai soli confini nazionali o comunque tale da non richiedere interventi rapidi in un Paese diverso dal notificante). Questa tipologia di notifica era caratterizzata da tempi rigorosi nella trasmissione delle informazioni dal notificante alla Commissione e da quest'ultima agli altri membri della rete;

b. notifiche di informazione, ossia notifiche che non avrebbero richiesto un'azione rapida in un altro Paese membro. Questa tipologia di notifiche si distingueva ulteriormente in

i) notifiche di informazione per attenzione, ossia una notifica di un rischio per un prodotto presente solo nel Paese membro notificante; o di un prodotto che non era stato immesso sul mercato o non era più sul mercato;

ii) notifiche di informazione per *follow up*, ossia una «una notifica di informazione relativa a un prodotto già presente o che potrebbe essere immesso sul mercato in un altro paese membro». Questa tipologia di notifiche sarebbe stata trasmessa «senza ritardi ingiustificati».

c. Infine le notifiche di respingimento alla frontiera, espressione con cui si identificavano le notifiche di respingimento di una partita, di un *container* o di un carico di alimenti o di mangimi.

Al ricevimento della notifica, la Commissione avrebbe verificato la completezza, leggibilità, l'appropriatezza dei dati selezionati nei menù a tendina dei modelli, la correttezza della base giuridica in relazione al rischio notificato (senza che l'eventuale errore potesse escludere la ritrasmissione agli altri membri), la corrispondenza tra l'oggetto

e lo scopo della rete, la comprensibilità linguistica; la rispondenza agli altri requisiti individuati dal Regolamento e l'eventuale ripetersi, nelle notifiche, «dello stesso operatore professionale e/o pericolo e/o paese d'origine». Quest'ultima disposizione avrebbe consentito, da un lato, di evitare l'inutile duplicazione di notifiche; dall'altro, di individuare tempestivamente criticità connesse ad operatori, prodotti o Paesi specifici.

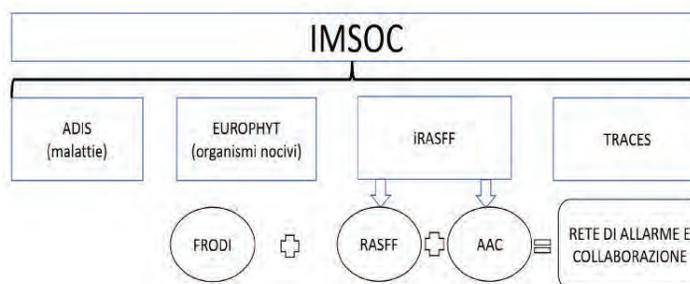
- Ai sensi dell'art. 9 del Reg. (UE) n. 16/2011 le notifiche avrebbero potuto essere ritirate o modificate, al ricorrere delle condizioni ivi espressamente individuate¹⁹.

5.- Una variazione di «fuoco»: il Sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali (IMSOC) e suoi elementi di sistema

L'articolo 131 del Regolamento (UE) 2017/625²⁰ sui controlli ufficiali ha previsto l'istituzione, da parte della Commissione europea, in collaborazione con gli Stati membri, di un «sistema informatico per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali (IMSOC) dedicato al funzionamento integrato dei meccanismi e degli strumenti attraverso i quali sono elaborati, trattati e scambiati in modo automatico i dati, le informazioni e i documenti relativi ai controlli ufficiali e ad altre attività ufficiali». In particolare, ai sensi dell'articolo 132, lett. e) del Reg. (UE) 2017/625, l'IMSOC avrebbe dovuto integrare i vigenti «sistemi informatici gestiti dalla Commissione e utilizzati per lo scambio rapido di dati, informazioni e documenti riguardanti i rischi per la salute umana, per la salute e il benessere degli animali e per la sanità delle piante di cui all'articolo 50 del regolamento (CE) n. 178/2002, all'articolo 20 del regolamento (UE) 2016/429 e all'articolo 103 del regolamento (UE) 2016/2031», fornendo «gli opportuni colle-

gamenti tra tali sistemi e i suoi altri elementi». L'attuazione della previsione dei citati articoli è avvenuta ad opera del Reg. (UE) 2019/1715, già in precedenza menzionato che, tra l'altro stabilisce «condizioni e procedure specifiche relative alla trasmissione delle notifiche e delle ulteriori informazioni per il sistema di allarme rapido per gli alimenti ed i mangimi (RASFF), da istituire a norma del regolamento (CE) n. 178/2002». A differenza, tuttavia, del Reg. (UE) n. 16/2011, da esso abrogato, il Reg. IMSOC, proprio in ragione della sua stessa finalità di integrazione dei diversi sistemi e reti già esistenti, non delinea in modo assolutamente chiaro quali siano le notifiche del RASFF e come esse interagiscano con le informazioni delle altre reti.

Tentando di schematizzare quanto emerge dal Regolamento IMSOC, il RASFF, inteso come rete, diventa un tassello di una organizzazione complessa:



L'IMSOC è il sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali, composto da quattro elementi:

1. ADIS: sistema informatico per il trattamento delle informazioni per la notifica e la comunicazione delle malattie (cfr. articolo 22 del Regolamento (UE) 2016/429)²¹;
2. EUROPHYT: sistema elettronico per le notifiche di focolaio EUROPHYT (organismi nocivi per le piante);
3. iRASFF: sistema elettronico per la trasmissio-

⁽¹⁹⁾ Per una trattazione del sistema come risultante dal Regolamento (UE) n. 16/2011, si vedano L. Petrelli, *Il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2010, pp. 14 ss.; F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 16/2011 della Commissione europea sul "sistema di allarme rapido" in materia di prodotti alimentari e di mangimi*, in *Alimenta*, n. 4-2011, pp. 1 ss.

⁽²⁰⁾ Regolamento (UE) 2017/625 relativo ai controlli ufficiali.

⁽²¹⁾ Regolamento (UE) 2016/429 relativo alle malattie animali trasmissibili.

ne delle notifiche del RASFF e della rete di assistenza amministrativa e collaborazione (Titolo IV del Reg. (UE) 2017/625);

4. TRACES (TRAdE Control and Expert System): Sistema elettronico per il tracciamento dello spostamento di animali, alimenti e piante verso l'Unione europea e all'interno della stessa.

La rete RASFF e la rete di assistenza amministrativa e collaborazione (AAC) condividono la stessa piattaforma elettronica, e costituiscono, unitamente alla rete per le frodi, la «rete di allarme e collaborazione».

Nell'iRASFF, quindi, circolano molteplici categorie di notifiche: alcune di esse hanno una definizione condivisa sia per la rete RASFF che per la rete AAC, altre sono invece specifiche.

È confermata, al riguardo, la distinzione tra notifiche originali e notifiche di *follow up*, estesa, dall'articolo 2, punti 22 e 23 del Regolamento IMSOC, a tutte le notifiche che transitano nella piattaforma iRASFF, siano quindi esse trasmesse nella rete RASFF o AAC. In particolare, il punto 22 dell'art. 2 del Reg. IMSOC identifica come «notifica originale: una notifica di non conformità, una notifica di allarme, una notifica di informazione, una notifica di notizie, una notifica di frode o una notifica di respingimento alla frontiera». Ogni notifica contenente informazioni supplementari rispetto alla notifica originale, trasmessa nell'iRASFF è una notifica di *follow up*.

Le notifiche espressamente relative alla rete RASFF continuano ad essere le notifiche di allarme, le notifiche di informazione (per *follow up* o per attenzione) e le notifiche di respingimento alla frontiera, relative alla presenza di un rischio, dovuto ad alimenti, materiali destinati a stare a contatto con gli alimenti o mangimi, ai sensi dell'art. 50 del Reg. (CE) n. 178/2002 o dell'art. 29 del Reg. (CE) n. 183/2005, sull'igiene dei mangimi.

Si affiancano a queste, ma viaggiano nella rete AAC, le notifiche di non conformità. L'espressione indica casi di non rispondenza ai requisiti normativi, così come individuati dall'articolo 1 del Regolamento sui controlli ufficiali, che non comportino rischi ai sensi dell'articolo 50 del Reg.

(CE) n. 178/2002 e 29 del Reg. (CE) n. 183/2005. Un'altra categoria di notifiche, un tempo presente nella prassi applicativa del RASFF, ma rimasta al di fuori del Reg. (UE) n. 16/2011, è la notifica di notizie. Si tratta di una notifica che viene trasmessa nella rete ACN e che, pur avendo ad oggetto un «rischio dovuto ad alimenti, materiali a contatto con gli alimenti o mangimi, ai sensi dell'articolo 50 del regolamento (CE) n. 178/2002 e dell'articolo 29 del regolamento (CE) n. 183/2005», proviene tuttavia «da una fonte informale, contiene informazioni non verificate o riguarda un prodotto non ancora identificato».

Le norme sul funzionamento del sistema RASFF sono rimaste, per il resto, invariate, tanto in relazione al ruolo di verifica "formale" della Commissione, quanto alle possibilità di chiedere il ritiro o la modifica di una notifica. Si è aggiunta una sola innovazione consistente nell'espressa previsione di chiusura di una notifica, assente dalla precedente disciplina: una notifica sarà chiusa automaticamente in assenza di richieste di *follow up* in sospeso o qualora tutte le richieste abbiano ricevuto risposta o quando, infine, non sia fornita alcuna risposta all'ultima richiesta entro sei mesi dalla sua trasmissione (cfr. art. 26 del Regolamento IMSOC).

6.- Relazione tra le reti

L'IMSOC rappresenta il risultato dell'evoluzione tecnologica applicabile ai sistemi di scambio rapido di informazione. La realizzazione di piattaforme come l'iRASFF consente infatti di gestire l'accesso alle informazioni, senza limitarle ad una sola rete, pur controllando le autorizzazioni alla visualizzazione delle notifiche.

Così, secondo quanto previsto dall'articolo 23 del Reg. (UE) 2019/1715, tutti i membri della rete di allarme e collaborazione, ossia della rete composta dalla rete delle frodi, dal RASFF e dalla rete AAC, hanno accesso alle notifiche di allarme, di informazione e di respingimento alla frontiera, cioè alle notifiche trasmesse dalla rete RASFF. Diversamente, ai sensi del par. 2 dell'art. 23, le

notifiche di non conformità sono accessibili solo ai membri della rete di allarme e collaborazione notificanti, notificati e interpellati. Gli altri membri hanno comunque accesso alle informazioni sul nome dell'autorità competente che tratta la notifica, se diversa dal punto di contatto; alla descrizione dell'eventuale non conformità e a qualsiasi informazione riguardante i rischi presunti.

Per quanto concerne le notifiche di frode, invece, i punti di contatto della relativa rete «comunicano senza ritardi ingiustificati qualsiasi informazione riguardante i rischi per la salute al loro punto di contatto della rete RASFF». Solo i punti di contatto della rete sulle frodi notificanti, notificati e interpellati avranno accesso alle relative notifiche.

L'interrelazione tra reti disposta dal Regolamento (UE) 2017/625, e realizzata attraverso il Regolamento IMSOC, è evidentemente frutto delle criticità dimostrate non tanto dalla rete RASFF in quanto tale, ma dal modo e dalle condizioni in cui le notifiche sono state trasmesse nelle vicende degli ultimi anni. I casi dello scandalo della carne di cavallo²² o la vicenda della contaminazione da Fipronil²³ delle uova sono l'esempio di come, da un lato, alcune notifiche avrebbero forse trovato una gestione più idonea se inviate in un sistema che, accanto al RASFF, avesse visto operativa anche una rete di collaborazione amministrativa; dall'altro lato, l'immediato coinvolgimento di due diverse reti, di cui una dedicata alle frodi, avrebbe forse consentito di gestire il rischio in misura maggiormente coordinata e tempestiva. Tornando all'elemento tecnologico che caratterizza i "nuovi" sistemi, anche la piattaforma iRASFF potrebbe risultare temporaneamente indisponibile. Il Regolamento IMSOC ha pertanto previsto norme applicabili in caso di "emergenza" correlata all'indisponibilità dell'elemento: il ricorso alla posta elettronica e il successivo aggiornamento del sistema sono gli accorgimenti individuati, in particolare, dall'articolo 28.

7.- Criticità e questioni aperte

Il sistema come sviluppatosi dal 1979 ad oggi non presenta criticità strutturali, se considerato per la sua funzione di scambio rapido di informazioni. L'organizzazione e la tecnologia consentono, al di là di malfunzionamenti che, come si è poc'anzi detto, sono superabili con sistemi di comunicazione alternativi, il tempestivo scambio di notifiche sull'esistenza di rischi derivanti da alimenti, mangimi o materiali destinati a stare a contatto con gli alimenti.

Esistono tuttavia delle problematiche collaterali che possono riflettersi sul funzionamento del sistema.

In primo luogo, la non immediata comprensibilità della norma: la formulazione attuale del Regolamento, "mescolando", più che integrando, le disposizioni relative alle diverse reti, non agevola l'individuazione delle notifiche proprie di una rete, anziché di un'altra. La criticità verosimilmente non inficerà l'operato dei punti di contatto la cui esperienza "pratica", accompagnata a documenti interni non normativi comunemente redatti con finalità esplicative, sarà sufficiente a superare eventuali dubbi. Il giurista che tuttavia decida di cimentarsi nella lettura del Regolamento, tentando di comprendere come le diverse reti interagiscano tra loro non avrà di certo un compito facile. Se, tuttavia, un limite come quello sopra evidenziato è tendenzialmente superabile con un confronto con le autorità che quotidianamente si trovano ad operare con il RASFF e una lettura comune delle disposizioni, sussistono tuttora elementi di incertezza che potrebbero minare l'operatività del sistema.

Ci si riferisce, in particolare, all'assenza di parametri predefiniti per determinare univocamente quando un alimento sia a rischio, così da lasciare agli Stati membri la piena responsabilità della valutazione (si vedano, a riguardo, le Procedure

⁽²²⁾ V. Paganizza, *The Cucumber and Horse Meat Crises*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2014, p. 53 ss.; S. van der Meulen et al., *Fighting Food Fraud: Horsemeat Scandal; Use of Recalls in Enforcement throughout the EU*, in *EFFL*, n. 1-2015, p. 2 ss.

⁽²³⁾ A. Corini, *Behavioural infringements due to the human factor: how is the EU reacting? A focus on EU food safety law rules, food law tools and the Fipronil case*, in *ERA Forum*, 4-2019, p. 659 ss.

operative standard, RASFF SOPs, p. 18)²⁴.

Ancora, la parziale assenza di metodi di analisi condivisi per talune sostanze potrebbe tradursi in evidenze diversificate tra singole autorità o tra diversi Stati, con la conseguenza che anche la determinazione della stessa “gravità” del rischio potrebbe comportare scelte differenziate di notifica. Infine, con un esito pressoché analogo, come è emerso dal noto caso dell’ossido di etilene, potrebbero esservi esitazioni nelle misure da adottare a seguito della comunicazione del rischio nella rete RASFF (con conseguenze sui *follow up*) proprio a seguito del diverso modo di gestire localmente il rischio, tanto più se la Commissione tarda ad adottare atti vincolanti.

Esistono poi ulteriori profili di perplessità che da sempre caratterizzano lo scambio di notifiche nel sistema di allarme rapido, come le conseguenze per gli operatori alimentari coinvolti dalla trasmissione di notifiche erranee o “legittimamente” incomplete (il RASFF consente l’invio di notifiche di allarme anche qualora manchino alcune informazioni, proprio in relazione alla gravità del rischio e all’immediatezza delle azioni che sono richieste) e la possibilità di configurare una responsabilità da atto lecito delle autorità competenti.

Queste e altre problematiche, come il rapporto tra la definizione di frode ai sensi del Regolamento IMSOC e il “concetto” di frode “nazionale”, saranno oggetto di ulteriore approfondimento in un lavoro di prossima pubblicazione, cui ci si permette di rinviare sin da ora.

ABSTRACT

Se il Regolamento (CE) n. 178/2002 ha ormai compiuto 20 anni, il Sistema di allarme rapido per

gli alimenti e i mangimi (RASFF), che deve la sua codificazione ed estensione alla mangimistica al citato atto, è ben più risalente: è noto che la rete era stata costituita nel 1979 attraverso un gentlemen's agreement, per poi rimanere attiva per anni senza necessità di disposizioni scritte. Ciò permise al sistema di adattarsi al mutare dei tempi e degli strumenti di comunicazione. Dopo la codificazione, tuttavia, tale “malleabilità” è scomparsa e la semplice struttura del sistema ha iniziato ad essere ingessata dalle norme dei regolamenti.

Il contributo intende ripercorrere lo sviluppo del sistema, soffermandosi sulle modifiche del Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1715 della Commissione e sull’interrelazione tra il RASFF e le altre reti di scambio rapido di informazioni, cercando di individuare punti di forza e di debolezza del nuovo “sistema integrato”.

If Regulation (EC) no 178/2002 has turned 20, the Rapid alert system for food and feed (RASFF), which owes its codification and extension to the feed sector, to the mentioned act, is far more ancient: it is known that the network had been established in 1979 through a gentlemen's agreement and had worked for years without written provisions. This allowed the system to adapt to the changing of times and of communication tools. After having been codified, such “malleability” got lost and the simple structure of the system started to be plastered up by regulations. The contribution will retrace the system development, focusing on the amendments of the Commission Implementing Regulation (EU) 2019/1715 and the interrelation between the RASFF and the other networks for the rapid exchange of information, trying to identify strengths and weaknesses of the new “integrated system”.

□

⁽²⁴⁾ Disponibili al seguente URL: https://food.ec.europa.eu/system/files/2022-03/rasff_reg-guid_sops_2018_01-06_en.pdf [26 marzo 2023].