



LA SICUREZZA ALIMENTARE IN ITALIA E NELL'UNIONE EUROPEA

GIUSEPPE RUOCCO

L'alimentazione è essenziale per la vita, sul piano biologico, sociale e culturale. Complessi sono i meccanismi normativi e operativi in Italia e nell'Unione europea per garantire la sicurezza degli alimenti. Dall'esperienza maturata nello studio delle problematiche emerse all'inizio del secolo è nata una complessa regolamentazione sulla 'sicurezza dai campi alla tavola' che affida un ruolo fondamentale ai vari operatori del settore. Alle autorità pubbliche sono devoluti i controlli pianificati per l'individuazione e la valutazione dei rischi finalizzati a intervenire su tutta la filiera. Nel testo si descrivono i sistemi di audit, allerta e pianificazione, il ruolo dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (Efsa) e quello non meno importante dei consumatori. Da ultimo, si richiama l'opportunità rappresentata dall'Expo 2015, interamente dedicata al tema dell'alimentazione nei suoi molteplici aspetti.

L'assunzione di nutrienti rappresenta uno dei processi essenziali che caratterizza la vita e, negli organismi viventi superiori, si estrinseca attraverso l'alimentazione che costituisce una fase imprescindibile per fornire all'organismo tutti gli elementi dai quali ricavare energia, inclusi quelli che non siamo in grado di sintetizzare.

Gli alimenti rivestono un considerevole valore sociale e culturale; per citare una celebre espressione del filosofo tedesco Ludwig Feuerbach: «noi siamo quello che mangiamo». Assumono, quindi, assoluta rilevanza in ragione dell'impatto sulla salute e sul benessere psico-fisico del singolo individuo e, indirettamente, della società nel suo insieme, la quantità e la varietà, ma anche la qualità e la salubrità dei cibi ingeriti.

La qualità globale di un alimento è principalmente fondata sulle sue caratteristiche nutrizionali, cioè come apporto di nutrienti, coerenti con lo stato fisiologico di ciascun individuo ma anche sulle qualità organolettiche, intese come l'insieme delle capacità di soddisfare le aspettative dei consumatori di sapore, odore, colore e aspetto. Oggi per qualità di un alimento s'intende anche la sua sicurezza, intesa come l'insieme delle procedure di controllo del rischio correlato alla sua assunzione, al fine di garantire la massima tutela della salute umana e veterinaria.

Qualora ci si nutra con alimenti non sani l'organismo può restarne danneggiato anche in modo irreversibile e, in ogni caso, la neutralizzazione delle tossine e degli altri elementi nocivi assunti comporta un notevole stress per l'organismo. Per tale motivo, nell'ambito delle attività di vigilanza e controllo demandate alle autorità sanitarie, con particolare riguardo a quelle di sanità pubblica, una notevole attenzione è riservata alla sicurezza degli alimenti. È bene precisare, in questo contesto, che la parola *sicurezza* corrisponde al termine inglese *safety* e non *security*, che pure viene tradotto in italiano come sicurezza, nell'accezione, però, di assicurazione della disponibilità di cibo in quantità e varietà adeguate.

In Italia la tutela della salute, perseguita attraverso interventi in materia di sicurezza alimentare, vanta una lunga e importante tradizione basata su norme emanate nel secolo scorso, in parte risalenti addirittura alla fine dell'Ottocento. I rapidi e significativi mutamenti tecnologici e socio-economici hanno imposto nel tempo il superamento di quelle norme non più rispondenti alle esigenze dei consumatori e del mercato. In questo scenario si è innestata, dai primi anni del XXI secolo, una serie di atti e iniziative a livello europeo adottati a seguito della crisi del settore agroalimentare, in talune circostanze anche in via d'urgenza, come, ad esempio, in occasione della comparsa della encefalopatia spongiforme bovina (c.d. 'mucca pazza') e delle contaminazioni da diossina.

Un primo significativo segnale della rilevanza dell'argomento a livello comunitario è stato l'affidamento delle competenze, prima ripartite tra diverse strutture della Commissione europea, a un'unica Direzione generale per la salute e i consumatori (Dg Sanco). A seguire, la predisposizione di un quadro articolato di interventi mirato a «una politica europea degli alimenti [...] fondata su standard elevati di sicurezza alimentare, onde tutelare e promuovere la salute dei consumatori», muovendo dalla considerazione che «la produzione e il consumo di alimenti è un fatto centrale di ogni società e ha ripercussioni economiche, sociali e, in molti casi, ambientali»¹. A tale strategia dell'Unione europea, resa celebre dallo slogan *Sicurezza dai campi alla tavola*, è ascrivibile una legislazione estremamente avanzata, costituita da un quadro armonizzato di norme per l'organizzazione dell'intero settore della sicurezza alimentare. In tale contesto merita particolare menzione una serie di regolamenti

1. *Libro bianco sulla sicurezza alimentare*, 12 gennaio 2000 (dicitura esatta COM 99/719 definitivo).

comunitari che costituiscono il cosiddetto 'pacchetto igiene', con il quale sono stati dettati criteri comuni per l'igiene della produzione degli alimenti e i relativi controlli sanitari in tutto il territorio dell'Unione europea. Le fondamentali linee direttrici sottese al complesso normativo si possono compendiare come segue:

- un approccio completo e integrato;
- la responsabilità primaria dei produttori di mangimi, degli agricoltori e degli operatori del settore alimentare per quanto concerne la sicurezza degli alimenti;
- la necessità di poter garantire la tracciabilità dei percorsi dei mangimi e degli alimenti, nonché dei loro ingredienti;
- l'analisi dei rischi, scorporata nelle sue componenti di valutazione, gestione e comunicazione del rischio. Va ricordato, in proposito, che nelle decisioni sulla gestione dei rischi si applica il principio di precauzione²;
- la valutazione di altri fattori pertinenti, quali considerazioni ambientali, il benessere degli animali, lo sviluppo di un'agricoltura sostenibile, le aspettative dei consumatori in relazione alla qualità dei prodotti, la disponibilità di adeguata informazione e la definizione delle caratteristiche essenziali dei prodotti, nonché dei loro metodi di lavorazione e produzione, la tutela degli operatori del settore.

Per un'efficace attuazione di questi principi, con il Regolamento europeo n. 178 del 2002 è stata istituita un'Autorità europea per la sicurezza alimentare (l'Efsa), organismo deputato alla valutazione del rischio, mentre la gestione dello stesso e la responsabilità dei controlli ufficiali sono nelle mani delle autorità italiane nazionali e locali, rappresentate dal ministero della Salute, dalle regioni e province autonome e dalle aziende sanitarie locali, così come stabilito dal Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 193.

In Italia, inoltre, nel 2008 è stato costituito il Comitato nazionale per la sicurezza alimentare, articolato in due sezioni: la prima, con funzioni di consulenza tecnico-scientifica a tutte le amministrazioni che si occupano di gestione del rischio; la seconda, consultiva, con rappresentanti delle associazioni di settore (dei consumatori e dei produttori). Il Comitato collabora con l'Efsa per gli aspetti di co-

2. Il principio di precauzione prevede di reagire velocemente di fronte a un possibile pericolo per la salute umana, animale o vegetale, ovvero per la protezione dell'ambiente. Nel caso in cui i dati scientifici non consentano una valutazione completa del rischio, il ricorso a questo principio consente, ad esempio, di impedire la distribuzione dei prodotti che possono essere pericolosi ovvero di ritirarli dal mercato.

mune competenza. A supporto dell'applicazione della nuova legislazione è stato anche istituito un sistema di laboratori di riferimento europei (Eurl) di comprovato valore tecnico-scientifico e organizzativo che forniscono un sostegno specializzato alla Commissione e ai laboratori operanti negli Stati membri, con l'obiettivo di contribuire ad assicurare un'elevata qualità e uniformità dei risultati analitici (Lnr). Gli Eurl si fanno promotori dello sviluppo di sistemi di diagnosi e assistono gli Lnr nell'applicazione di tali metodiche. A livello nazionale il controllo ufficiale degli alimenti di origine animale – e dal 2008 anche di quelli di origine vegetale – è demandato alla rete degli Istituti zooprofilattici sperimentali (Izs) e agli enti sanitari che costituiscono parte integrante del Servizio sanitario nazionale. Questi svolgono anche attività di ricerca e formazione degli operatori.

Oltre alla normativa di carattere generale riferibile a tutti i prodotti alimentari, vigono disposizioni riguardanti aspetti specifici della sicurezza degli alimenti, quali ad esempio l'uso di pesticidi, integratori alimentari, coloranti, residui di farmaci veterinari e contaminanti, nonché l'aggiunta di vitamine, minerali e sostanze analoghe, materiali e prodotti a contatto con gli alimenti.

La continua evoluzione del settore, sia nelle sue componenti tecnologiche che in quelle produttive e commerciali, richiede un costante aggiornamento del quadro normativo per affrontare le sfide emergenti, come quelle relative ai 'nuovi alimenti' (*novel food*), ovvero a quelli che utilizzano materiali e/o processi produttivi non tradizionali o di recente introduzione. Sarebbe auspicabile un riassetto della regolamentazione in materia di controlli ufficiali (Regolamento 882/2004) che riordini le differenti normative³ in un unico corpus giuridico. Proprio con il Regolamento 882/2004 che, come detto, è in corso di revisione, gli Stati membri hanno garantito l'effettuazione periodica dei controlli ufficiali in base a una valutazione dei rischi identificati associati agli animali, ai mangimi o agli alimenti. Infatti, nell'approntare i piani di controllo, si deve tener

3. Concernenti – tra gli altri – la presenza di residui di medicinali veterinari negli animali vivi; i prodotti di origine animale e i suoi sottoprodotti e derivati; le misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante, i fitosanitari e l'utilizzo sostenibile dei pesticidi; la produzione al fine di immissione in commercio di materiale riproduttivo; la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici; il rispetto della normativa sull'uso e l'etichettatura delle denominazioni di origine protette, le indicazioni geografiche protette e le specialità tradizionali garantite; l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e il loro impiego confinato.

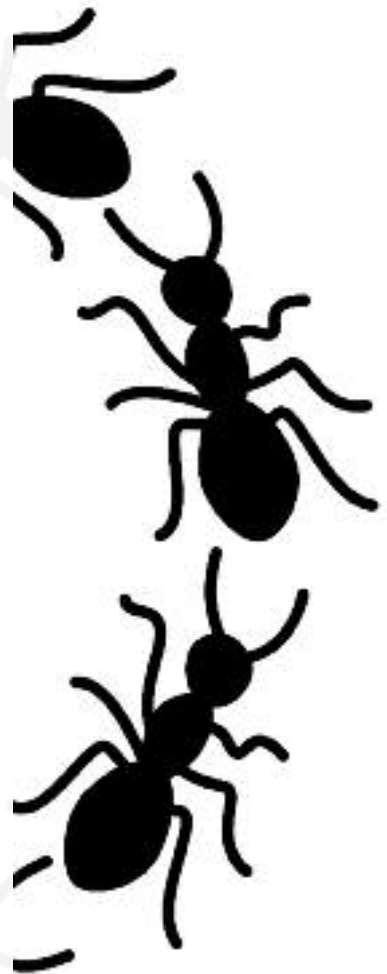
conto di qualsiasi trasformazione, sia materiale che di sostanza, oltre che di ogni attività od operazione che possano influire sulla salute o sul benessere degli animali, sulla sicurezza dei mangimi o degli alimenti, sull'uso di questi ultimi, o sulle aziende del settore; ma vanno anche considerati i dati già acquisiti sulla conformità alla normativa vigente, sull'affidabilità dei controlli già eseguiti e qualsiasi informazione significativa di un'eventuale difformità.

La programmazione dei controlli deve basarsi sulla valutazione del rischio: non esiste più, se non per alcune aree, una frequenza prestabilita degli interventi, concentrandosi questi, in ossequio a principi di razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse, sui settori / attività / operatori associabili a maggiore rischio per la salute del consumatore. I controlli vanno svolti in modo integrato: tutta la filiera va considerata come un unico processo e le autorità coinvolte devono essere coordinate per assicurare un'azione più efficace ed evitare sovrapposizioni e/o duplicazioni inutili quando non dannose.

Ciascuno Stato membro elabora un unico Piano integrato di controllo nazionale pluriennale (Pni); per l'Italia è in corso di adozione quello per il quadriennio 2015-2018. Si tratta di un documento che descrive il 'sistema Italia' dei controlli ufficiali ed è finalizzato alla razionalizzazione delle attività connesse, sulla base della valutazione dei rischi, contestualmente prevedendo un adeguato coordinamento di tutti i soggetti istituzionalmente interessati.

L'attuazione dei controlli ufficiali in Italia è affidata alle seguenti Autorità: le Aziende sanitarie locali (Asl), le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e il ministero della Salute, anche attraverso gli Uffici periferici quali: Posti di ispezione frontaliere (Pif), Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari (Uvac), Uffici per la sanità marittima, aerea e di frontiera (Usmaf) e, infine, il Comando Carabinieri per la tutela della salute.

È poco noto che i sistemi locali di prevenzione in materia di sanità veterinaria e alimentare sono sottoposti ad attività di audit – di sistema e di settore – da parte del Ministero, in ottemperanza alle specifiche previsioni normative comunitarie. Lo scopo principale di tale attività è di fornire agli organi di governo, ai consumatori, agli operatori del settore e ai media una visione organica del contesto, favorendo l'armonizzazione dei sistemi di controllo ufficiale. Inoltre, tale approccio consente non solo all'ente sottoposto a valutazione di focalizzare la propria attenzione su alcune problematiche specifiche o situazioni suscettibili di eventuale miglioramento, ma pone anche le basi per un utile interscambio informativo tra le competenti



autorità regionali che possono, grazie alla pubblicazione dei rapporti di audit, prendere visione di modelli o esempi di gestione validi ed efficaci e, quindi, mutuarli. L'audit di sistema è volto, in particolare, ad approfondire la funzionalità, per i servizi veterinari e di igiene degli alimenti, dei principali strumenti di governo previsti dalle leggi quadro nazionali e dal Regolamento 882/2004 (gli strumenti di pianificazione, la formazione del personale, il sistema della verifica del raggiungimento degli obiettivi, l'uso dei sistemi informativi ecc.). Gli audit di settore, invece, sono finalizzati alla verifica di specifiche linee di attività (sistemi di controllo dei settori specifici di sanità, del benessere animale, sicurezza degli alimenti di origine animale e vegetale e dei mangimi), tenendo conto anche dei correlati elementi sistemici di funzionamento.

L'attività di vigilanza e controllo è svolta, in primo luogo, sui prodotti agricoli e sui mangimi per animali; ulteriori controlli vengono condotti negli allevamenti per garantire la salute e il benessere animale, proseguono nei macelli e nelle industrie di trasformazione e continuano nella fase della commercializzazione e della somministrazione, con la verifica delle modalità di etichettatura e del rispetto anche dei requisiti di informazione al consumatore.

Al Piano nazionale integrato si affiancano piani settoriali, destinati all'esame di specifici aspetti; tra essi, la ricerca in alcune matrici alimentari di residui di sostanze di cui sia vietata la somministrazione o quella di sostanze ammesse, ma utilizzate in modo irregolare, oltre che di antiparassitari e/o contaminanti. È importante ricordare che, a integrazione dei controlli ufficiali disposti dalle norme, le imprese del settore alimentare sono tenute ad attuare programmi di autocontrollo, secondo i principi dell'Hazard analysis critical control points (Haccp), tesi a documentare l'igienicità dei processi, a prevenire i rischi per la salute, a definire le procedure d'intervento nei casi di non conformità e a monitorare l'efficacia del programma stesso.

Il sistema italiano dei controlli è riconosciuto a livello internazionale come efficace ed efficiente e, grazie alla collaborazione degli operatori del settore, i prodotti dell'agroalimentare italiano sono tra i più sicuri, tanto da essere esportati in paesi non appartenenti all'Unione europea che prescrivono requisiti sanitari particolarmente rigorosi.

Un rilevante strumento utilizzato a livello comunitario nell'ambito della tutela dei consumatori e della sicurezza alimentare è rappresentato dal sistema di allerta comunitario denominato Rapid alert system for food and feed (Rasff) che consente di notificare a tutte le autorità competenti degli Stati membri, in tempo reale, i rischi diretti e indiretti per la salute pubblica connessi ad alimenti, mangimi e materiali destinati al contatto con essi, e di adottare tempestivamente le misure di salvaguardia, comunicandole a tutti i membri del network.

La sicurezza alimentare contempla anche una responsabilità a carico del consumatore, singolo o associato ad altri, chiamato a esercitare la sua capacità critica e di discernimento. Pur essendo tutelato dal sistema di controlli vigente nel nostro Paese, il cittadino non deve affidarsi a venditori improvvisati, spesso abusivi, né approvvigionarsi di alimenti privi di una chiara etichettatura. A tal riguardo, è auspicabile che i consumatori orientino la loro condotta nel senso, concorrendo così all'efficienza del sistema, anche segnalando alle autorità ogni caso di alimenti sospetti o di possibile intossicazione alimentare. È opportuno che i cittadini siano correttamente informati, esigano la sicurezza dei prodotti alimentari da parte di produttori o venditori e acquisiscano informazioni sul prodotto da acquistare attraverso una corretta lettura dell'etichetta, con particolare riguardo alle modalità di conservazione e preparazione.

Tutti i profili menzionati, unitamente ad altri ancora, troveranno ampio spazio e saranno sviluppati nella manifestazione internazionale interamente dedicata all'alimentazione che l'Italia a breve ospiterà: l'Expo 2015. L'evento rappresenta un'occasione irripetibile per esporre e promuovere le eccellenze italiane in molteplici settori, inclusi quello nutrizionale e della sicurezza nonché per confrontarsi con le innumerevoli realtà internazionali attraverso conferenze e dibattiti tematici. Il ministero della Salute non mancherà di utilizzare questa opportunità per diffondere messaggi utili ad aumentare la consapevolezza degli operatori e dei cittadini e per favorire lo scambio di informazioni ed esperienze con i principali partner internazionali

