

Ritiri e richiami

False allerte, ma danni reali

Un prezzo da pagare che talvolta potrebbe essere evitabile

di **Carlo Correra**

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli Alimenti

Negli ultimi mesi sono stati diversi i casi di revoca di allerte alimentari. Ma i danni economici per le aziende coinvolte rimangono. Talvolta, però, una "valutazione approfondita" della concretezza del rischio da parte dell'autorità sanitaria competente, prima di emettere il provvedimento di ritiro o richiamo di un prodotto, potrebbe evitare di far scattare "inutilmente" l'allerta

Più che un "bollettino di guerra" sembra ormai il "bollettino degli incidenti stradali" di Ferragosto emesso dal Comando della Polizia stradale il giorno 16 del mese più caldo dell'anno, tanto sta diventando lungo ed

impressionante un periodico bollettino delle "allerte" del Ministero della Salute con gli estremi dei cibi "a rischio immediato per la pubblica salute" e relativa paternità dell'operatore del settore alimentare (Osa) incriminato.

Solo che, per fortuna, l'elenco ministeriale si rivela talvolta un po' "falso" ovvero uno o più prodotti e produttori sono stati incriminati "per errore".

E questo ce lo dice, alcune settimane o mesi dopo, lo stesso Ministero con un altro elenco: quello degli "innocui" (i cibi) e degli "innocenti" (gli Osa) calunniati.

Solitamente l'"errore" lo ha commesso il laboratorio ufficiale di prima analisi e lo scopre poi il laboratorio di seconda analisi ovvero, quasi sempre, quello di "revisione" dell'Istituto superiore di Sanità, salvo i casi in cui si procede con le analisi di "ripetizione" presso lo stesso primo laboratorio pubblico, ma questa volta con la partecipazione dell'Osa "interessato" e dei suoi consulenti e difensori.

Magari "ufficiosamente" lo ha già "scoperto" anche la "vittima", ovvero l'Osa interessato, che ha – nel rispetto della vigente normativa UE – provveduto non solo al ritiro e/o richiamo di tutti gli esemplari (già presenti sul mercato) dell'alimento incriminato, ma anche ad analisi in "autocontrollo" presso laboratori "accreditati" sia privati che, spesso, anche pubblici.



©www.shutterstock.com

23

Questi laboratori gli confermano la "innocuità" ovvero la "conformità" del suo prodotto prima ancora che venga ufficialmente conclamata dagli analisti dell'Istituto superiore di Sanità in caso di "revisione" ovvero dallo stesso laboratorio esecutore della prima analisi sfavorevole (in caso di "ripetizione").

Si arriva così al "lieto fine" di un'allerta che è scattata senza un reale fondamento di pericolo per la salute dei consumatori, ma che in realtà di "lieto" ha ben poco per l'azienda alimentare coinvolta. Questa, infatti, per alcune settimane ha subito una vera e propria "gogna mediatica e commerciale", anche nel caso in cui abbia dovuto procedere semplicemente al "ritiro" del prodotto dal circuito commerciale e peggio, molto peggio ancora, nel caso in cui abbia dovuto procedere al "richiamo" dell'alimento a rischio, in quanto già pervenuto nelle mani del consumatore finale.

La divulgazione di questi provvedimenti di recupero all'azienda "madre" dei prodotti già immessi in commercio, come ciascuno può intuire, è a dir poco devastante sul piano mediatico, dal momento che il recupero è motivato da una

situazione di "pericolo per la salute" legata al consumo dell'alimento ovvero riferita ad un prodotto commerciale che invece, per sua natura, dovrebbe contribuire al benessere del suo acquirente/consumatore.

È inoltre esperienza comune che, anche se l'allerta investe solo una delle molteplici tipologie alimentari distribuite dalla stessa azienda e magari solo un ben preciso lotto di produzione di quello specifico alimento, a subire un calo, quando non un vero e proprio tracollo, sono anche tutte le altre produzioni e gli altri lotti della stessa azienda.

Né questi danni possono essere rimediati dall'arrivo – nelle settimane successive – della "lieta novella" ovvero del provvedimento di "revoca dell'allerta" (e, di conseguenza, anche dei provvedimenti di ritiro/richiamo) per cessato pericolo ovvero per l'accertata infondatezza del pericolo stesso. L'esperienza ci insegna, infatti, che la reconquista della fiducia presso i consumatori non è automatica, né piena e comunque non rapida come invece lo sono stati gli effetti perniciosi dei provvedimenti di partenza fondati sulla "falsa" prima analisi.

È esperienza comune che, anche se l'allerta investe solo una delle molteplici tipologie alimentari distribuite da un'azienda, a subire un calo delle vendite sono anche tutte le altre produzioni della stessa azienda

24

A questo punto, l'azienda alimentare ha soltanto da intraprendere azioni risarcitorie nei confronti delle strutture sanitarie responsabili della "falsa allerta" ovvero delle autorità sanitarie che eventualmente abbiano maldestramente gestito questo delicato meccanismo previsto dalla vigente legislazione alimentare UE e nazionale. E mentre gestisce nelle sedi giudiziarie – e con le avvivalenti tempistiche a tutti note della giustizia italiana – le sue sacrosante rivendicazioni risarcitorie, l'azienda alimentare medesima bene farà, quando però ne ha le risorse economiche, ad avviare una campagna pubblicitaria e promozionale per tentare di rilanciare l'immagine e le quotazioni dei suoi prodotti sul mercato. Campagna promozionale peraltro delicatissima, oltre che costosa, in quanto bisognerà, in primo luogo, prestare attenzione a non rilanciare negativamente la notizia della, pur infondata, allerta subita.

Qualcuno potrebbe obiettare che questa situazione è il prezzo da pagare all'esigenza primaria di tutelare la salute pubblica quando, sia pure sulla base di una sola prima analisi presso un laboratorio pubblico, sia stata accertata una condizione di "rischio immediato" per la salute pubblica, così come delineato dalle normative UE (vedi l'articolo 14 del regolamento (CE) 178/2002).

Sennonché un attento esame della normativa ci dimostra che quel "prezzo" non è sempre inevitabile ovvero che non poche volte la "falsa allerta" poteva essere evitata, anche a fronte di una prima analisi "fallace", da una più scrupolosa ed attenta applicazione della normativa da parte delle autorità sanitarie. Ed infatti...

Il quadro normativo

Occorre invero riferirsi al regolamento (CE) 178/2002 ovvero a quello che va considerato come il "regolamento dei regolamenti CE" ovvero come il Regolamento Quadro nel sistema giuridico dell'Unione europea dal momento che – come testualmente è dato di leggere nella sua intitolazione – esso, tra l'altro, «stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare».

È infatti il suo articolo 19 (paragrafo 1) a prevedere gli istituti giuridici del "ritiro" e del "richiamo" per un alimento che «non sia conforme ai requisiti di sicurezza», collegando questa condizione al parametro della «dannosità per la salute umana» (paragrafo 3).

Da qui il necessario collegamento con altra disposizione dello stesso regolamento, l'articolo 14, che fissa i "Requisiti di sicurezza degli alimenti" (così testualmente il suo titolo).

Sennonché proprio quest'ultima norma, dopo un'ampia e rigorosa elencazione dei "casi di rischio" e dopo aver affermato il principio generale della "presunzione del rischio" (paragrafo 6) per tutti gli alimenti dello stesso lotto di produzione di cui un esemplare sia stato accertato appunto "a rischio" per la salute del consumatore, mitiga tutto il suo rigore allorquando testualmente così precisa:

«si presume che tutti gli alimenti contenuti in quella partita, lotto o consegna siano a rischio a meno che, a seguito di una valutazione approfondita, risultati infondato ritenere che il resto della partita, lotto o consegna sia a rischio».

Il legislatore comunitario, dunque, non si accontenta, per giustificare la "presunzione di rischio" e quindi il provvedimento di ritiro e/o richiamo che su quella presunzione necessariamente si fonda, che vi sia stato un accertamento di "non conformità ai requisiti di sicurezza" fondato, ad esempio, su una prima analisi sfavorevole presso un laboratorio del controllo ufficiale, ma richiede comunque che l'autorità sanitaria competente – cui il referto analitico di "non conformità" è stato inoltrato dal laboratorio – sottoponga lo stesso (referto) ad una «valutazione approfondita», così come prevede, appunto, il sopra riportato

paragrafo 6 dell'articolo 14 in esame.

D'altra parte, non è un caso che il sistema normativo delineato dal legislatore UE – grazie non solo al regolamento (CE) 178/2002 sopra richiamato, ma anche al regolamento (CE) 882/2004, dedicato appunto alla disciplina dei "controlli ufficiali" ed all'individuazione dell'"autorità competente" (articolo 2) – quel potere di disporre il "ritiro e/o "richiamo" degli alimenti risultati "non conformi" in quanto "a rischio per la salute del consumatore" lo ha conferito non al responsabile del laboratorio pubblico di prima analisi che emette il referto attestante il rischio medesimo, bensì alla cosiddetta "autorità competente" che quel provvedimento emetterà dopo una "valutazione approfondita". Del resto, se non fosse previsto quest'ultimo e decisivo passaggio (la "valutazione approfondita" della concretezza del rischio), non ci sarebbe stato motivo di non attribuire direttamente al responsabile del laboratorio il potere/dovere di emanare il

provvedimento di "ritiro e/o richiamo".

Il referto di analisi – attestante (salvo le smentite della successiva analisi di revisione o di ripetizione) la sussistenza della "non conformità" – deve invece essere sottoposto dalla competente autorità sanitaria ad una "valutazione approfondita", sia pure sollecita, prima dell'emanazione di un provvedimento che – come abbiamo all'inizio illustrato – produce conseguenze gravi, ed in buona parte irrimediabili, per l'azienda alimentare interessata.

I criteri della valutazione approfondita

Quanto ai criteri della suddetta "valutazione approfondita", certamente non compete individuarli agli operatori del diritto, legati come sono detti criteri sia ai profili sanitari che a quelli della tecnologia alimentare.



Il legislatore comunitario, per giustificare il provvedimento di ritiro e/o richiamo di un alimento, richiede che l'autorità sanitaria competente sottoponga il referto analitico di "non conformità" ad una «valutazione approfondita»

Alcuni, però, sono agevolmente individuabili anche sulla sola base del semplice buon senso: così, per esempio, con riferimento alla natura merceologica dell'alimento nel caso in cui la sua composizione e/o le sue modalità di fabbricazione (si pensi, ad esempio, ad un prodotto da forno erroneamente ritenuto contaminato da *Salmonella*) mal si concilia con la presenza di alcune forme di contaminazione batterica.

Oppure ancora sarà importante accettare e valutare la vita commerciale già vissuta dal prodotto "incriminato" e valutare se, alla luce del numero di esemplari immessi sul mercato e fino a quel momento consumati, sia attendibile la sua "pericolosità" ove non sia stata registrata neppure una sola segnalazione in tal senso dopo svariati mesi di sua presenza sul mercato e migliaia di esemplari già consumati.

Ecco: dati oggettivi come questi, peraltro di agevole e rapida acquisizione da parte dell'autorità sanitaria, potrebbero costituire, magari unitamente ad altri dati peculiari della specifica vicenda, l'oggetto di quella «approfondita valutazione» che la normativa ha previsto prima ovvero come presupposto dell'emanazione dei provvedimenti di "ritiro e/o di richiamo" e della conseguente "allerta".

Conclusioni

Purtroppo, le esperienze delle "false allerte" di questi ultimi mesi ci stanno invece confermando

che il meccanismo normativo sopra descritto trova attualmente un'applicazione rigorosa quanto semplicistica nel "Sistema Italia" della "sicurezza alimentare" e questo – a parer nostro – proprio per la scarsa, se non inesistente, applicazione di quel pur decisivo passaggio costituito dalla "approfondita" valutazione del dato analitico da parte dell'autorità sanitaria.

E sottolineiamo il termine "approfondita" proprio per evidenziare l'importanza che il legislatore UE, in quello che è il suo "Regolamento dei Regolamenti" (ovvero il regolamento (UE) 178/2002), ha reputato doveroso dare a quella "valutazione" che deve precedere l'emanazione di un grave provvedimento quale quello del "ritiro e/o richiamo" e poi quello conseguente di "allerta".

Non dunque una semplice "valutazione" ha infatti prescritto il legislatore UE, ma una valutazione "approfondita".

Ebbene, che non sempre questo "approfondimento" vi sia stato stanno ormai a dimostrarlo



proprio i sempre più frequenti casi di "revoca" di questi provvedimenti, provvedimenti di revoca che il Ministero della Salute è da qualche tempo costretto ad emanare a sua volta.

Sarebbe pertanto fortemente auspicabile che, quantomeno con delle "Linee guida", la massima autorità sanitaria nazionale, ovvero proprio il Ministero della Salute, richiamasse l'attenzione dei competenti uffici sanitari ad un'applicazione più scrupolosa delle norme che disciplinano un meccanismo così delicato e gravido di conseguenze perniciose per l'azienda alimentare.