

# Sistema di Allerta

## Si fa scattare con troppa facilità?

Italia ancora sul podio nel ricorso alla procedura di allerta

di **Carlo Correra**

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli Alimenti

**Nel 2018, l'Italia è stata il terzo Paese UE che ha inviato il maggior numero di notifiche di procedure di allerta e il primo nel 2017. Prima dell'attivazione della procedura, tuttavia, è necessaria una valutazione approfondita della natura del prodotto, della sua tecnica di lavorazione e della mancanza di segnalazione della sua "nocività". Ma non sempre viene effettuata**

C om'è noto, le statistiche comunitarie in tema di "allerta" alimentare attestano che all'Italia, ogni anno, tocca uno dei posti sul

podio nel ricorso alla procedura di "allerta" per la (in)sicurezza di alimenti e mangimi: insomma, se non siamo sempre i primi, il secondo posto o, per male che vada, il terzo non ce lo toglie nessuno! E, infatti, nel 2018 siamo arrivati terzi con 398 notifiche di procedure di allerta, preceduti solo da Germania, seconda, e da Olanda, prima. Ma già nel 2017 il primato era stato nostro con 548 notifiche e numeri e posizioni da podio anche negli anni precedenti.

Da noi, dunque, oltre che mangiare bene, si mangia anche... sicuro!

Forse no! No, perché il dato statistico può essere letto anche in un altro modo: ovvero, si può al contrario concludere che da noi circolano – più che negli altri Paesi UE – alimenti "a rischio" per la salute del consumatore.

Sennonché, negli ultimi tempi, le esperienze professionali cominciano a farci sospettare che la verità si potrebbe trovare in una terza via: quella dell'"abusivo". Nel senso che il sistema dei controlli ufficiali italiano potrebbe "abusare" di questo strumento di tutela della salute del consumatore, attivandolo anche quando non ve ne sarebbero i presupposti scientifici e giuridici. Insomma, un ricorso esasperato e, in definitiva, "superficiale" ad uno strumento che, comunque lo si usi, avrà gravi conseguenze sociali. Gravi conseguenze sociali sul piano della salute dei cittadini, se si lasciano in commercio alimenti nocivi, oppure gravi conseguenze sulla

vita delle aziende alimentari e sull'occupazione delle loro maestranze, se l'allerta coinvolge prodotti che – si scopre poi – in realtà "a rischio" non erano affatto.

Contro questa seconda prospettazione del "rischio" è facile prevedere l'obiezione che la tutela della salute dei cittadini ha la precedenza rispetto agli altri costi sociali, compresi quelli economici dell'imprenditore e persino quelli occupazionali delle sue maestranze.

E ci mancherebbe altro!

Naturalmente non si può non essere d'accordo su tale priorità, ma al contempo è un costo che non può e non deve superare i limiti dell'indispensabilità. Limiti che sono rappresentati da una diligente e scrupolosa applicazione delle norme che disciplinano la procedura di allerta e i correlati provvedimenti dell'Osa, costituiti dal ritiro e/o richiamo del prodotto a rischio.

## Far scattare il Sistema di Allerta non può e non deve superare i limiti dell'indispensabilità

Ed è proprio questa scrupolosa applicazione delle norme che negli ultimi tempi, ed in più casi, è venuta meno – a nostro giudizio – nelle vicende che ci hanno portato a questa riflessione per i lettori di questa rivista.

### La normativa

La procedura dell'"allerta" – come è noto – trova la sua regolamentazione di base nell'articolo 50 del regolamento (CE) 178/2002, il quale disciplina il cosiddetto "Sistema di Allarme rapido", che riguarda (paragrafo 2) l'«esistenza di un grave rischio, diretto o indiretto, per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi».

Tale disposizione si collega a quella contenuta nell'articolo 19 dello stesso regolamento, laddove viene stabilito il principio secondo cui gli Osa, «quando ritengano o abbiano motivo di ritenere che un alimento da essi immesso sul mercato possa essere dannoso per la salute umana»:

- informano immediatamente le autorità competenti;
- avviano immediatamente le procedure per il "ritiro" del prodotto dal mercato o, qualora i prodotti già siano pervenuti ai consumatori, per il "richiamo" dei prodotti stessi, in questo caso informando anche i consumatori.

Questa disciplina generale del legislatore CE ha trovato in Italia norme attuative in un provvedimento Stato/Regioni del 13 novembre 2008, intitolato appunto "Linee Guida per la gestione operativa del Sistema di Allerta per alimenti destinati al consumo umano".

Anche in queste Linee Guida la premessa da cui parte l'insieme di regole contenute in tale provvedimento è che siano stati immessi sul mercato «alimenti e mangimi che rappresentano un grave rischio, diretto o indiretto, per la salute umana, animale e per la salubrità dell'ambiente».

Come si può notare, il legislatore CE e, di conseguenza, quello italiano fanno costante riferimento alla nozione giuridica di "rischio" la quale, secondo la definizione dello stesso regolamento (CE) 178/2002 (articolo 3, punto 9), si collega, in realtà, alla categoria giuridica della "nocività":

«9) "rischio", funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo».

L'applicazione congiunta delle disposizioni regolamentari e delle suddette Linee Guida approda ad un dato inequivocabile ovvero a quello della "concretezza" del pericolo per la salute del consumatore di un alimento meritevole dell'allerta.

In realtà, il riferimento della norma comunitaria alla categoria giuridica della "nocività" dovrebbe approdare ad una nozione ancora più restrittiva ovvero ad una nozione di certezza dell'evento lesivo della salute, quale è proprio quella della "nocività", dovendosi intendere per "nocivo" un qualcosa che arreca un "danno".

In pratica, collegandosi alla "nocività", il legislatore comunitario si richiama al presupposto della certezza di un evento sfavorevole ("dannoso", appunto), laddove la nozione giuridica di "rischio", richiamata espressamente dall'articolo 50 ("Sistema di Allarme rapido") del regolamento (CE) 178/2002, si colloca sul diverso piano, non della certezza, ma

della probabilità dell'evento sfavorevole e, quindi, per far scattare la procedura di allerta, valorizzando il riferimento alla nozione di "rischio", il presupposto tecnico giuridico è quello della "pericolosità" dell'alimento.

Come si vede, siamo di fronte ad una commistione tra due nozioni non esattamente coincidenti – "rischio" e "nocività" – che purtroppo trae origine paradossalmente dallo stesso testo normativo, laddove, come abbiamo sopra visto, proprio in sede di "definizioni" (articolo 3, punto 9) nel definire il "rischio" è dato di leggere «funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo». Siamo dunque al cospetto di una miscelazione delle due nozioni – "pericolosità" e "nocività" – sopra illustrate.

L'ambiguità o la contraddittorietà di tale definizione può però – a nostro avviso – essere superata avallendoci di una soluzione offerta, paradossalmente già da decenni, dalla giurisprudenza italiana in materia di "alimenti pericolosi per la salute pubblica", categoria giuridica presa in considerazione nel nostro codice penale dall'articolo 444.

Invero, la nostra Corte di Cassazione, ormai da decenni, posta di fronte al suddetto articolo, che nel titolo si richiama alla nozione di "nocività" ("commercio di sostanze alimentari nocive"), ma nel testo si fonda sulla nozione di "pericolosità" ("sostanze [...] pericolose alla salute pubblica"), ha risolto saggiamente la contraddizione con la sapiente sintesi della cosiddetta "pericolosità concreta" ovvero di una "pericolosità" non astrattamente supposta, ma già concretamente accertata sia in sede scientifica che in sede sanitaria.

Non riteniamo, però, che sia questa delicata ricostruzione del presupposto giuridico del "rischio" a spiegare il primato, o quasi, del nostro Paese nel ricorso all'istituto dell'"allerta", quanto piuttosto il dato inquietante che riguarda le revoche di tale procedura.

Revoche che, al di là delle statistiche, impongono una severa riflessione circa la corretta applicazione del meccanismo di partenza, dal momento che anche una sola allerta infondata, come è facile intuire, comporta gravi danni per l'Osa, sia sul piano economico che su quello dell'immagine aziendale, alle sue maestranze e, in definitiva, alla credibilità del settore agroalimentare italiano.

Danni che nessuna "revoca" riuscirà mai più integralmente a risanare.

Fermo restando, infatti, che, come ogni procedura affidata all'umana fallibilità, anche questa dell'"allerta" alimentare non può prescindere da un certo margine di errore e ribadendo che, data la delicatezza dei beni sociali coinvolti (salute pubblica e interessi economici), il margine di errore va scrupolosamente lasciato a favore della tutela della salute del consumatore, per le autorità sanitarie è comunque doveroso sforzarsi per un'applicazione concreta del meccanismo di allerta in cui, caso per caso, si cerchi di ridurre al minimo i pregiudizi, questa volta tutti per l'Osa, di un'allerta infondata. Anche se poi "revocata".

Negli ultimi anni, ci capita con sempre maggiore frequenza, invero, che una procedura di allerta, avviata con tanto più clamore quanto più è noto e diffuso il prodotto alimentare coinvolto, abbia poi registrato la sua revoca perché la non conformità "a rischio" risulta essere stata frutto magari di una prima analisi di un laboratorio ufficiale, poi smentita dall'analisi di revisione (o di ripetizione, a seconda dei casi) eseguita presso un laboratorio "accreditato" e, quindi, di maggiore affidabilità rispetto al primo laboratorio (non di rado, "non accreditato") e con la costruttiva partecipazione dell'Osa attraverso il suo consulente tecnico ed il suo difensore di fiducia.

## La verifica approfondita

In realtà, il regolamento (CE) 178/2002 una "valvola di sicurezza" – per evitare (nei limiti dell'umano) allerta infondate – la offre in sede di articolo 14, laddove al paragrafo 6 chiarisce che la presunzione che una non conformità di un esemplare di un lotto alimentare sia da estendere a tutti i prodotti di quello stesso lotto va comunque subordinata ad «una valutazione approfondita», da cui potrebbe risultare, invece, «infondata ritenere che il resto della partita, lotto o consegna sia a rischio».

In tal modo, il legislatore CE lascia chiaramente intendere che la valutazione del "rischio", presupposto indispensabile per avviare la procedura di allerta, anche di fronte ad un esito analitico di "non conformità" di un esemplare di un ciclo di produzione, non si estende automaticamente a tutto il ciclo ovvero a tutto il lotto di quella produzione,

ma richiede comunque preventivamente una "valutazione approfondita".

Tale inciso, per nostra esperienza professionale, non è, però, sempre tenuto presente dalle autorità sanitarie investite di una notizia di "non conformità", notizia magari proveniente da altra struttura pubblica (molto spesso da un laboratorio del controllo ufficiale).

E, invece, quella "valutazione approfondita" dovrebbe costituire un passaggio ineludibile prima dell'attivazione della procedura di allerta.

In taluni casi, infatti, in attesa magari della seconda analisi (di revisione o di ripetizione che sia) per accettare la fondatezza o meno di un primo referto sfavorevole, basterebbe una "valutazione approfondita" della natura del prodotto e magari della sua tecnica di lavorazione e magari ancora della mancanza di segnalazione di "nocività" pure a fronte di una ormai lunga vita commerciale dello stesso prodotto e con un consumo quindi esteso a significativi numeri di consumatori, così come basterebbe considerare tale complessità di elementi ovvero farne appunto una "valutazione approfondita" per far sorgere quantomeno un significativo dubbio sulla sussistenza del presupposto giuridico-sanitario del "rischio" per la salute del consumatore.

E così può capitare, come effettivamente è capitato, che un prodotto dolciario da forno di una nota azienda alimentare sia, ad una prima analisi di laboratorio, qualificato come "nocivo" per la presenza di *Salmonella* e ciò nonostante che ormai da mesi decine di migliaia di esemplari siano stati consumati senza alcun effetto negativo sulla salute del consumatore e pur essendo estremamente improbabile che in un prodotto da forno sopravvivano alle alte temperature di cottura *Salmonella* od eventuali altri batteri.

Tutti elementi questi che, se valutati approfonditamente, avrebbero quantomeno dovuto far nascrere il dubbio sulla correttezza dell'esito analitico e, quindi, sui presupposti dell'allerta, inducendo ad una seconda analisi (questa volta con le garanzie "difensive" per l'Osa) che, eseguita nei tempi rapidi convenienti nei casi del genere, avrebbe potuto scongiurare il nascere della procedura di allerta o quantomeno ridurne la vita a pochissimi giorni: quelli indispensabili, appunto, per la seconda analisi. Nella vicenda in esame, invece, trascorsero circa sei settimane per le analisi di revisione con rilevanti

danni economici e di immagine per l'azienda ingiustamente coinvolta e senza alcun reale beneficio per la salute dei consumatori.

Significativamente, peraltro, nello stesso laboratorio di prima analisi e nella stessa giornata, si rilevarono altre due non conformità sempre riguardanti il batterio *Salmonella* ed anch'esse risultate infondate!

Evidentemente *Salmonella* agli alimenti analizzati la trasmettevano proprio le... attrezzature del laboratorio.

In altri casi, poi, è capitato pure che la "non conformità", accertata dalla prima analisi e neppure smentita da quella di revisione, evidenziasse dei valori assolutamente insignificanti sul piano del rischio per la salute e sarebbe stata sufficiente una scrupolosa verifica della letteratura medico-scientifica in materia per dimostrare l'assoluta irrilevanza dei valori "non conformi" riscontrati e per dimostrare, quindi, l'assenza del presupposto giuridico-sanitario richiesto dalla procedura di allerta.

In realtà, in entrambi questi casi, ed in tanti altri che pure si potrebbero citare, quella procedura è stata attivata in maniera superficiale e frettolosa da parte delle istituzioni sanitarie, che si sono limitate a recepire acriticamente il referto del laboratorio (peraltro, neppure accreditato in uno degli esempi sopra illustrati) senza sottoporlo ad un minimo di studio ovvero di «approfondita verifica», come invece il legislatore pretende.

Naturalmente, non poche di queste vicende sono sfociate in azioni risarcitorie da parte dell'azienda vittima della "falsa allerta", ma si tratterà comunque di magra soddisfazione indipendentemente dagli importi risarcitorii e dai tempi giudiziari che si dovranno attendere.

## Il risarcimento all'azienda vittima di una "falsa allerta" è comunque una magra soddisfazione

Sarebbe, invece, giunto il momento per un salto di qualità da parte delle nostre istituzioni sanitarie nell'applicazioni delle procedure di allerta, anche a costo di perdere il "posto sul podio" delle statistiche UE in materia.