



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMO

Corso di Laurea in Diritto dell'Ambiente e dell'Energia
Diritto dell'agricoltura sostenibile

LA SICUREZZA ALIMENTARE

A cura di:
Dott.ssa Giulia Di Rosso



Indice degli argomenti

Le declinazioni
della sicurezza
alimentare e il
diritto al cibo

La politica
europea di
sicurezza
alimentare

Il
Regolamento
178/2002

Le crisi
alimentari
in UE

Gli OGM

Il
pacchetto
igiene

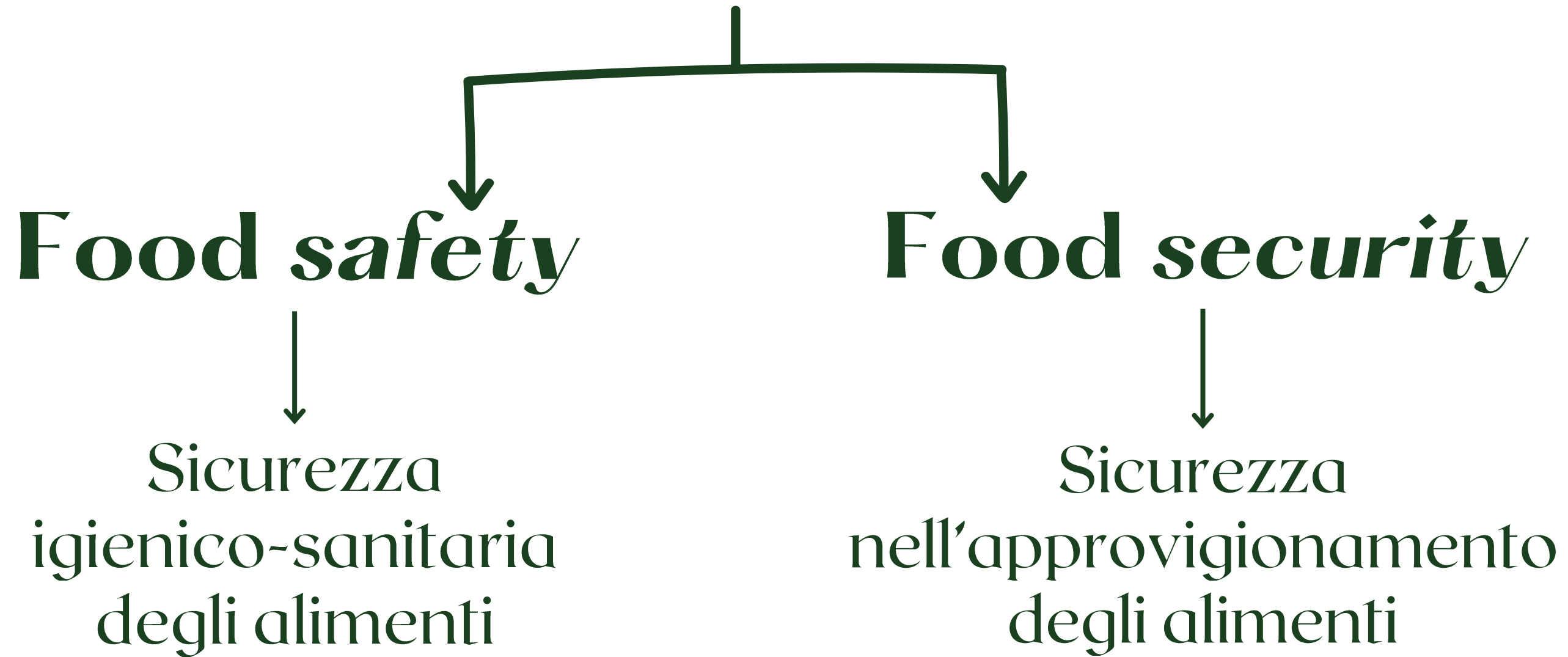


A pair of hands is shown from the top, cupping a small, healthy green succulent plant. The plant has thick, rounded leaves and is growing in a small amount of dark, rich soil. The background is dark and out of focus, making the hands and the plant the central focus of the image.

Gli interessi tutelati dal diritto alimentare

1. Interesse a garantire la disponibilità delle risorse alimentari in modo equo a tutte le persone del mondo;
2. Interesse alla sicurezza degli alimenti;
3. Interesse del progresso tecnologico nel settore agroalimentare;
4. Interessi dei consumatori all'informazione alimentare;
5. Interesse ad avere dei cibi di qualità;
6. Interesse delle imprese dell'ambito alimentare ad avere profitti.

Le declinazioni della sicurezza alimentare





Il diritto al cibo: esistenza e riconoscimento

In Occidente:

Il diritto al cibo non è espressamente riconosciuto nelle Carte Costituzionali, ma si desume dall'enunciazione di altri principi, quali eguaglianza, solidarietà e dignità.

Nei Paesi divenuti indipendenti dopo il Colonialismo (Niger, Bolivia, Ecuador, Brasile, Messico, Sudafrica):

Il diritto ad un'adeguata alimentazione viene espressamente sancito in Costituzione.



Il diritto al cibo: esistenza e riconoscimento

Art. 25 Dichiarazione universale dei diritti umani:

“Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari.”



Il diritto al cibo: esistenza e riconoscimento

Art. 11 Patto dei diritti economici, sociali e culturali:

“Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita.”



Il diritto al cibo: esistenza e riconoscimento

Il riconoscimento di un diritto al cibo implica per gli Stati:

- il dovere di attuare tale diritto;
- configurazione di responsabilità per gli stessi nel caso di mancata o scorretta attuazione del diritto al cibo.

Le strategie di attuazione del diritto al cibo

Sovranità alimentare

Sicurezza alimentare

Via Campesina 1996: la sovranità alimentare si traduce nel diritto dei popoli a definire le proprie politiche alimentari e le tecniche sostenibili di produzione, distribuzione e consumo di alimenti, che garantiscano, a loro volta, il diritto ad un'adeguata alimentazione per tutti gli uomini.

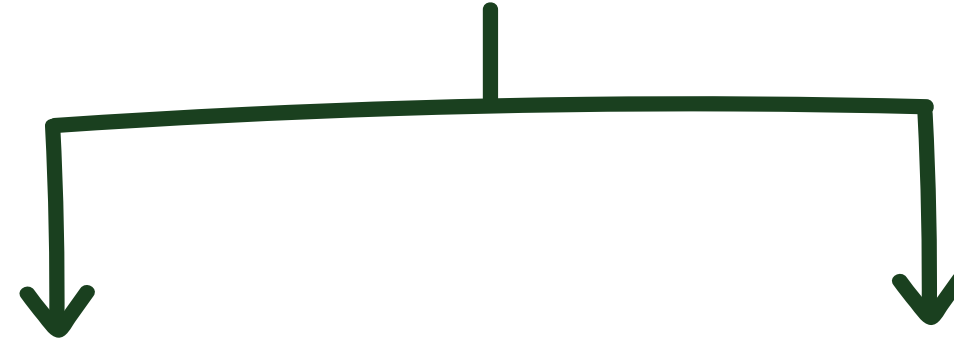
La strategia è superata ma rimane il pregio di aver considerato il cibo, per la prima volta, non come una comune merce.

Risoluzione del 18 dicembre 2008 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (63/187): dopo aver ribadito l'esistenza a livello internazionale di un diritto di ogni uomo ad una alimentazione adeguata e alla libertà dalla fame, collega tali posizioni giuridiche soggettive attive ad un corretto governo dell'intera filiera alimentare.

Le principali discipline UE in materia alimentare adottano tale strategia.



I principi alla base della politica europea di sicurezza alimentare



PRINCIPIO DI PRECAUZIONE

- Opera in contesti di incertezza scientifica, (ad esempio, in ambito ambientale o alimentare) al fine di tutelare beni della vita essenziali.
- Tale principio consente di prendere decisioni coattive a fronte dell'incertezza scientifica, al fine ultimo di tutelare un bene della vita.

PRINCIPIO DI PREVENZIONE

- Non opera nei casi di incertezza scientifica; il rischio è stato accertato.
- Consente di evitare o ridurre la portata di effetti nocivi.



Il principio di precauzione: il Regolamento UE 178/2002

Art. 7

Principio di precauzione

«Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.»



La politica alimentare europea: il Regolamento UE 178/2002

Rappresenta la sintesi della politica alimentare europea; è anche nota come “Carta d’identità” della politica alimentare europea.

Il Regolamento 178/2002:

- stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare;
- istituisce l’Autorità europea per la sicurezza alimentare;
- fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

Il Regolamento 178/2002: le finalità della disciplina

Il Regolamento si propone la finalità di garantire un elevato livello di tutela della vita e della salute nell'esecuzione delle politiche comunitarie:

- l'uniforme applicazione del principio di precauzione consente di garantire effettiva tutela della salute;
- la predisposizione di un generale sistema di rintracciabilità degli alimenti;
- gli operatori del settore alimentare devono configurare sistemi sicuri per l'approvvigionamento e per la sicurezza degli alimenti;
- l'istituzione di un'Autorità europea per la sicurezza alimentare consente un'adeguata assistenza scientifica per le indagini sulla sicurezza alimentare.



Il Regolamento 178/2002: l'oggetto della disciplina



ALIMENTI

“Qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani.” (Art. 2)

MANGIMI

“Qualsiasi sostanza o prodotto, compresi gli additivi, trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato alla nutrizione per via orale degli animali.” (Art. 3, n. 4)



Regolamento 178/2002: le distinzioni tra rischio e pericolo

Art. 14

Requisiti di sicurezza degli alimenti

«Gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato. Gli alimenti sono considerati a rischio nei seguenti casi: a) se sono dannosi per la salute b) se sono inadatti al consumo umano.»

Nozione di PERICOLO

Agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime o condizione in cui un alimento o mangime si trova in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute. (Art. 3, n. 14)

Nozione di RISCHIO

Funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo (Art. 3, n. 9)

Procedura di valutazione del rischio

Fase della valutazione

competenza dell'EFSA

In questa fase l'EFSA è chiamata a rendere un parere scientifico su questioni che sono state portate alla sua attenzione. Il parere reso dall'EFSA è obbligatorio ma non vincolante: deve essere obbligatoriamente richiesto perché è alla base della valutazione del rischio, ma non vincola le autorità pubbliche.

Fase della gestione

competenza della Commissione europea

In questa fase la Commissione europea deve operare un bilanciamento tra l'esigenza di garantire la libertà di circolazione delle merci nel mercato unico europeo e l'esigenza di garantire un elevato livello di salute.

Fase della comunicazione

competenza della Commissione europea

In questa fase, la Commissione europea deve rendere edotti i consociati e i media delle decisioni che sono state prese. In questa fase devono essere bilanciate, da un lato, la garanzia della trasparenza delle funzioni pubbliche e dall'altra, l'esigenza di evitare allarmismi.

Le crisi alimentari in Europa: la crisi della mucca pazza

L'encefalopatia spongiforme bovina (BSE) è una malattia che colpisce i bovini (principalmente mucche da latte), causando sintomi sul piano neurologico.

Essa è stata diagnosticata per la prima volta nel Regno Unito nel 1986.

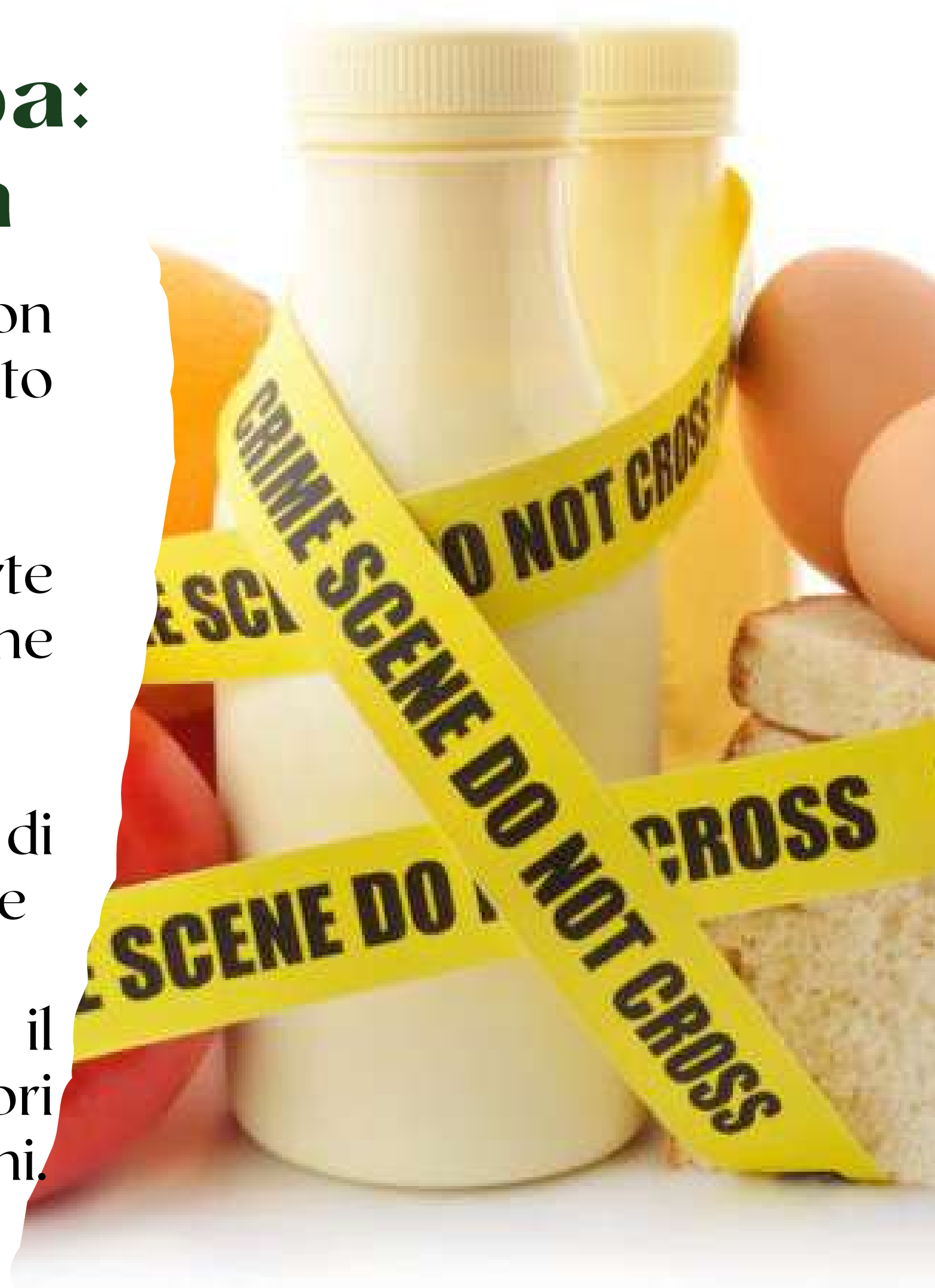
Dal 1988 vi fu il sospetto, poi scientificamente provato, del legame tra la malattia e la somministrazione di farine animali negli allevamenti di bovini inglesi.

Nel 1996 è comparsa una variante di una malattia neurologica umana, il morbo di Creutzfeld-Jakob, che si è scoperta essere correlata alla BSE



Le crisi alimentari in Europa: la crisi della mucca pazza

- Decisione del 28 luglio 1989: il Regno Unito non può inviare agli Stati membri bestiame vivo nato prima del 1988.
- Decisione del 6 marzo 1990: obbligo da parte del Regno Unito di notificare alla Commissione ogni focolaio di BSE.
- Decisione del 27 giugno 1994: divieto di somministrare ai bovini farine di origine animale
- Decisione del 27 marzo 1996: divieto per il Regno Unito di esportare verso gli Stati membri nonché verso i paesi terzi bovini e prodotti bovini.



Le crisi alimentari in Europa: la crisi della mucca pazza

Regolamento UE n. 999 del 2001

Viene stabilito un sistema di prevenzione e controllo, al fine di evitare il verificarsi nuovamente di focolai di BSE in Europa.

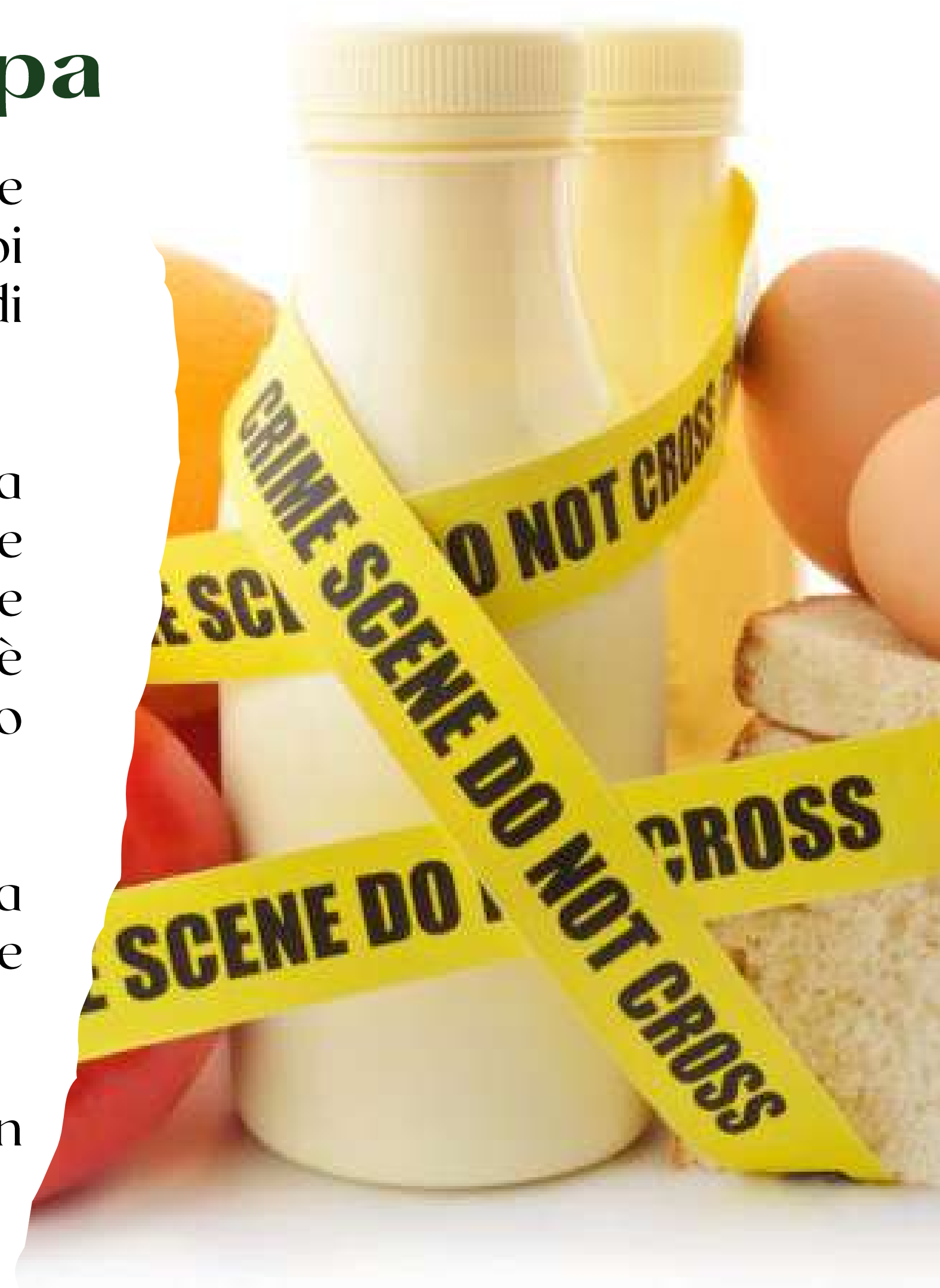
- L'art. 6 obbliga ogni Stato membro ad attuare un programma annuale per la sorveglianza della BSE basato sulla sorveglianza attiva e passiva.
- L'art. 7 vieta la somministrazione di proteine animali ai ruminanti.

Il regolamento prevede altresì l'obbligo per ogni Stato membro di notificare tramite il sistema di allarme rapido ogni forma di focolaio di BSE, ogni sospetto, al fine di poter predisporre degli strumenti precauzionali efficaci. Gli animali sospetti devono essere sottoposti ad esami clinici e il riscontro della malattia determina il loro abbattimento.



Altre crisi alimentari in Europa

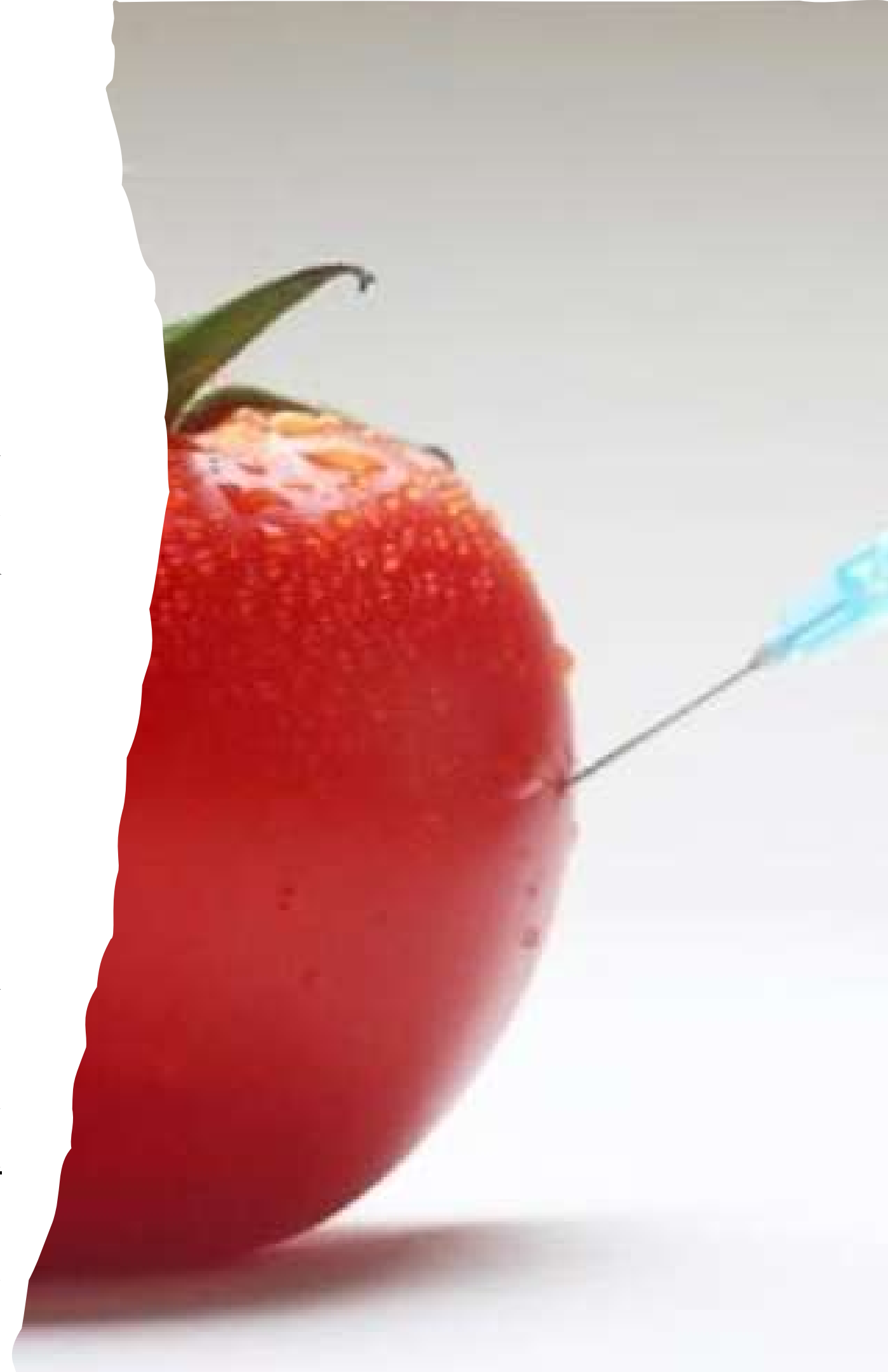
- **Listeria** - Si tratta di un batterio generalmente trasmesso attraverso latte non pastorizzato e alcuni tipi di formaggi artigianali. Ha causato diverse decine di vittime tra il 1992 e il 1995.
- **Salmonella** - Nel 1989 in Gran Bretagna, l'allora ministro della sanità ha rilevato che gran parte delle uova prodotte erano infettate da Salmonella. L'allarme ha suscitato le proteste degli agricoltori e il Governo è intervenuto sborsando una ingente somma di denaro per comprare ed eliminare uova e galline.
- **Diossina** - Nel 1999 in Belgio è stata trovata una considerevole quantità di diossina, una componente dell'olio utilizzato per i motori, in polli e uova.
- **Fipronil** - Nel 2017 in Belgio sono state trovate uova con un elevato contenuto di fipronil, un tipo di insetticida.



Gli organismi geneticamente modificati (OGM)

L'approccio dell'Unione Europea

- Adozione del principio di differenziazione: gli Ogm non sono eguali ai prodotti naturali. Occorre una autorizzazione per poterli coltivare e immetterli sul mercato alimentare europeo.
- Direttiva n. 18 del 2001: sistema autorizzatorio decentrato
- Regolamento n. 1829 del 2003: sistema autorizzatorio accentrato che costituisce un esempio di analisi del rischio. In particolare:
 - un soggetto richiede l'autorizzazione alla Commissione, che interpella l'Efsa (fase di valutazione);
 - l'Efsa trasmette un parere alla Commissione che decide sulla richiesta (fase di gestione).



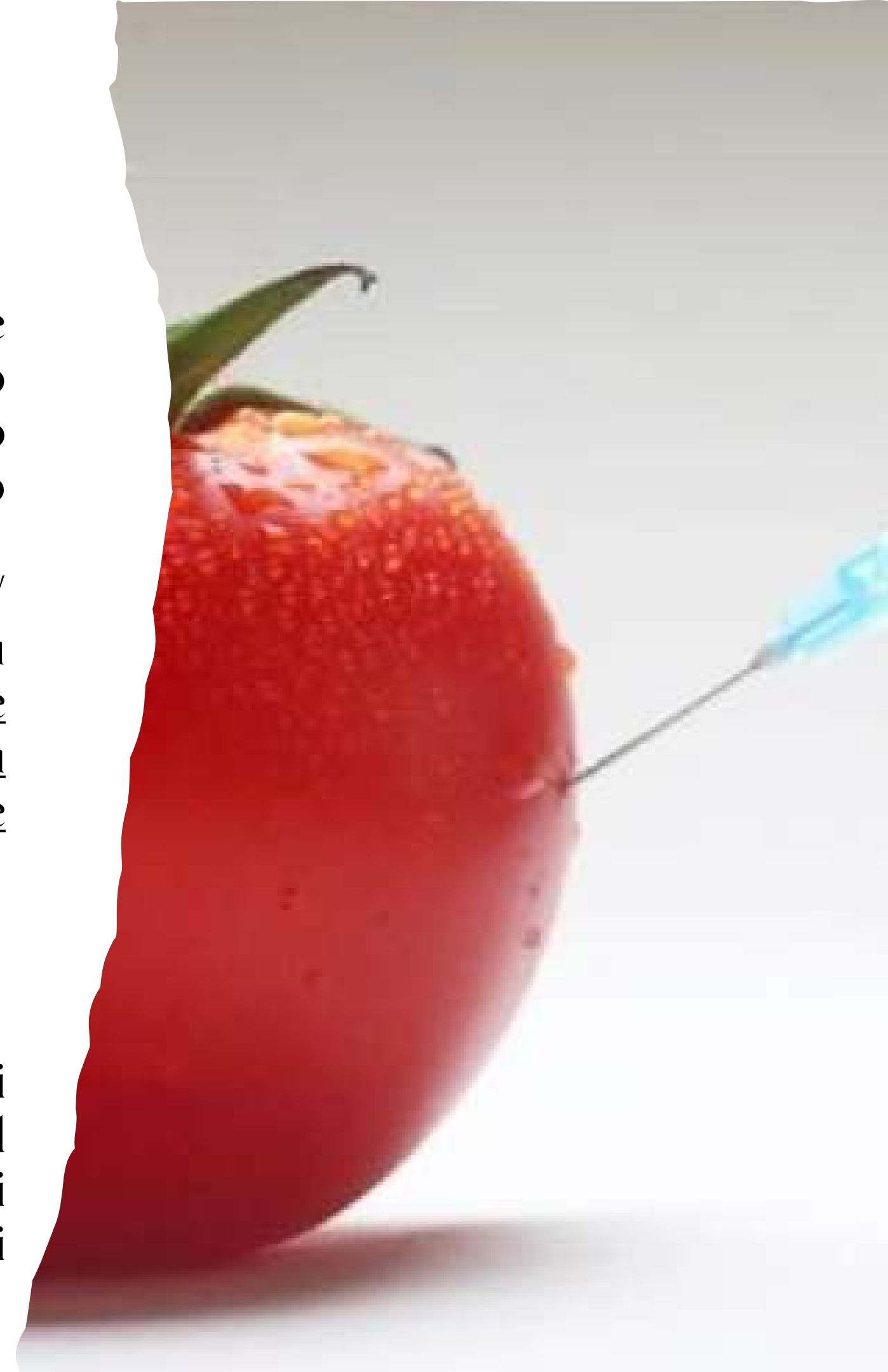
Gli OGM

L'approccio dell'Unione Europea. Segue.

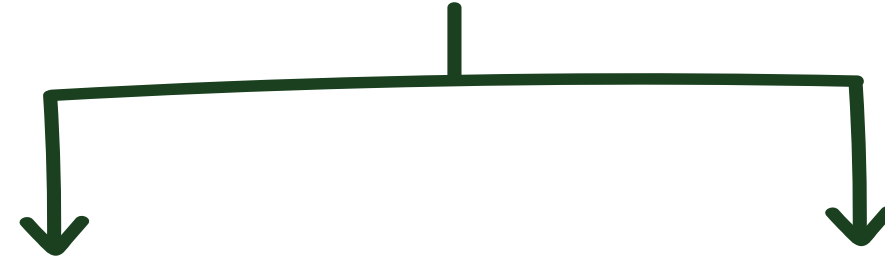
Direttiva n. 412 del 2015: nel corso della procedura di autorizzazione di un determinato OGM o del rinnovo dell'autorizzazione, uno Stato membro può richiedere di adeguare l'ambito geografico dell'autorizzazione in modo che tutto il territorio di tale Stato membro o parte di esso debba essere escluso dalla coltivazione.

Se non è stata presentata alcuna richiesta o se il notificante/ richiedente ha confermato l'ambito geografico della sua notifica/domanda iniziale, uno Stato membro può adottare misure che limitano o vietano in tutto il suo territorio o in parte di esso la coltivazione di un OGM o di un gruppo di OGM a condizione le misure siano:

- conformi al diritto dell'Unione;
- motivate;
- rispettose dei principi di proporzionalità e di non discriminazione;
- basate su fattori imperativi quali quelli connessi a: obiettivi di politica ambientale; pianificazione urbana e territoriale; uso del suolo; impatti socio-economici; esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti, fatto salvo l'articolo 26 *bis*; obiettivi di politica agricola; ordine pubblico.



Distinzione tra le discipline:



COLTIVAZIONE DI OGM

- Occorre l'autorizzazione da parte della Commissione Europea, all'esito dell'analisi del rischio.
- Durante l'iter autorizzatorio, Stati membri possono chiedere l'estromissione del loro territorio nazionale o di una parte dalla coltivazione di Ogm.
- In ogni caso, possono adottare misure precauzionali sulla base del combinato disposto degli art. 54 Reg. 178/2003 e 34 Reg. 1829/2003.

COMMERCIALIZZAZIONE DI OGM

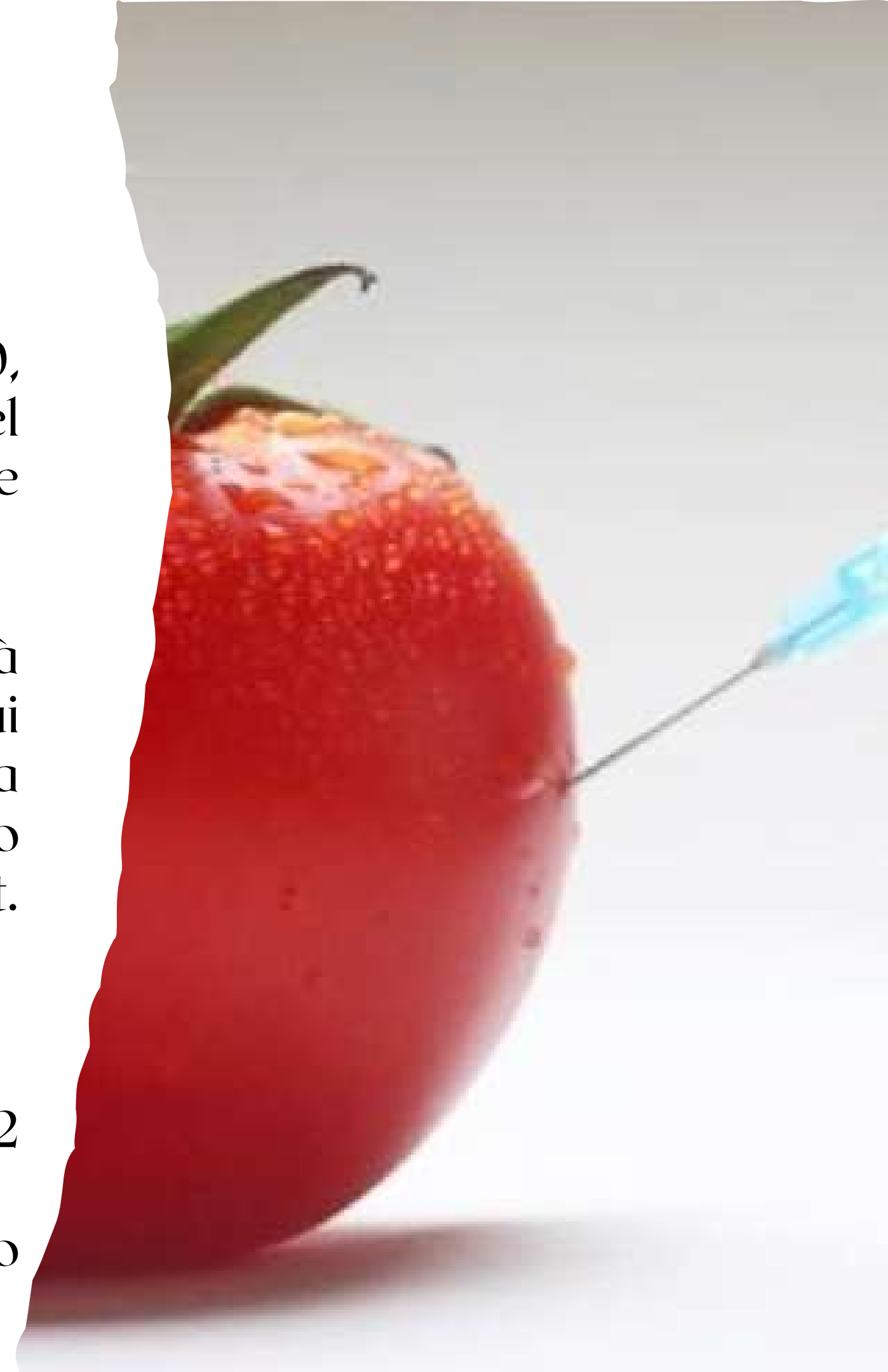
- I prodotti geneticamente modificati possono circolare liberamente nel mercato comune purché siano segnalati (Reg. 1830/2003).
- Una limitazione della commercializzazione può derivare SOLO da una decisione delle istituzioni europee, a pena di una limitazione del principio di libera circolazione delle merci, cardine dell'Unione Europea.



Gli OGM

L'approccio dell'Italia

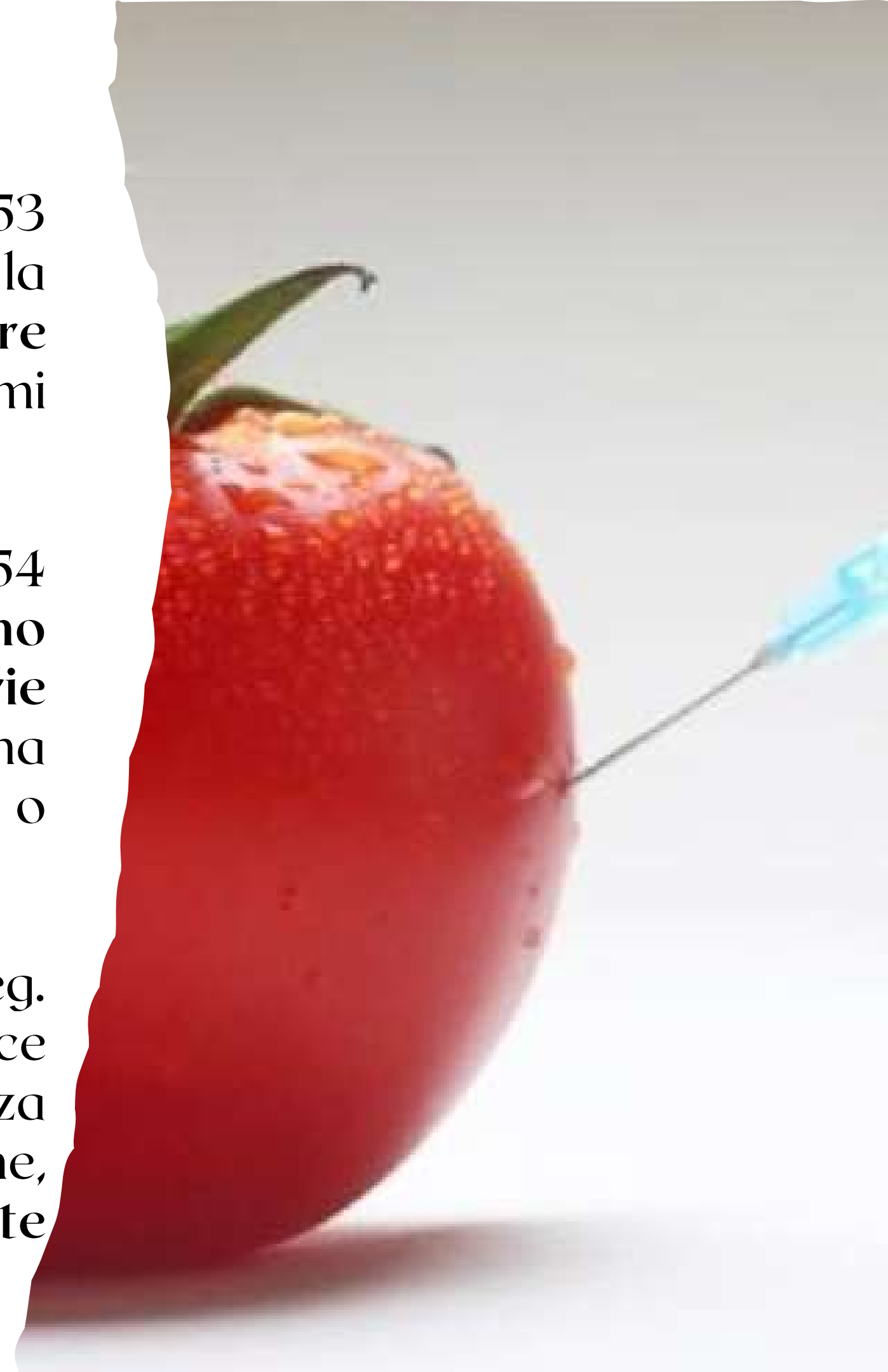
- **Art. 1 DM 12 luglio 2013:** “La coltivazione di varietà di MON810, provenienti da sementi geneticamente modificate è vietata nel territorio nazionale ai sensi dell’art. 54 Reg. 178/2002 (Misure urgenti in materia di sicurezza alimentare)”
- **Art. 1 DM 22 gennaio 2015:** “Il divieto di coltivazione di varietà di mais MON810, provenienti da sementi geneticamente, di cui al decreto interministeriale 12 luglio 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 187 del 10 agosto 2013, rimane in vigore nel territorio nazionale, ai sensi dell’art. 54 co. 3 del Reg. 178/2002”.
- **RICORSI AMMINISTRATIVI:**
 - Ricorso FIDENATO ad oggetto l’impugnativa del DM 12 luglio 2013, al fine di coltivare MON810.
 - Ricorso LIBERA ad oggetto l’impugnativa del DM 12 luglio 2013, al fine di coltivare MON810.



SENTENZA 13 SETTEMBRE 2017

Corte di Giustizia «Fidenato»

- L'art. 34 Reg. 1829/2003 in combinato disposto con l'art. 53 Reg. 178/2002 deve essere interpretato nel senso che la Commissione europea non è tenuta ad adottare misure emergenziali qualora uno stato membro la informi ufficialmente circa la necessità di adottare tali misure.
- L'art. 34 Reg. 1829/2003 in combinato disposto con l'art. 54 Reg. 178/2002 deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro può adottare misure emergenziali provvisorie fino a quando la Commissione non abbia adottato una decisione che ne imponga la proroga, la modifica o l'abrogazione.
- L'art. 34 Reg. 1829/2003 in combinato disposto con l'art. 7 Reg. 178/2002 deve essere interpretato nel senso che non conferisce agli stati membri la facoltà di adottare misure di emergenza provvisorie sul solo fondamento del principio di precauzione, senza che siano soddisfatte le condizioni sostanziali previste dall'art. 34 medesimo.



Il segno **OGM FREE**

Indica l'assenza di organismi geneticamente modificati in un prodotto alimentare

Il segno 'OGM free' non esprime una verità assoluta: il Regolamento n. 1829/2003 ad oggetto l'etichettatura dei prodotti geneticamente modificati esclude l'obbligo di comunicazione in etichetta laddove in un prodotto siano presenti OGM in una proporzione non superiore allo 0,9% e tale presenza risulti essere accidentale, nonché tecnicamente inevitabile.



Il segno BIO

Nozione: certificazione di processo, che non attesta la qualità di un prodotto bensì semplicemente che un prodotto è stato realizzato attraverso una meglio individuata procedura.

Normativa: Regolamento 834 del 2007 abrogato dal Regolamento 848 del 2018, entrato in vigore il 1 gennaio 2022.

Ratio: tutela del consumatore *green* e tutela dell'ambiente



Il principio di prevenzione: l'igiene alimentare

Definizione

Art 2 Regolamento UE 852/2004

L'igiene degli alimenti comprende “le misure e le condizioni necessarie a controllare i pericoli e garantire l'idoneità al consumo umano d'un prodotto alimentare tenuto conto dell'uso previsto.”

Le misure relative all'igiene alimentare coinvolgono le fasi di produzione e di conservazione degli alimenti.



La legislazione europea sull'igiene alimentare

OPERATORI SETTORE ALIMENTARE

**Regolamento UE n.
852/2004**
sull'igiene dei prodotti
alimentari

**Regolamento UE n.
853/2004**
sull'igiene degli alimenti di
origine vegetale

CONTROLLI UFFICIALI

**Regolamento UE n.
625/2017**
sui controlli ufficiali volti a
verificare la conformità alla
normativa in materia di
mangimi e di alimenti e alle
norme sulla salute e sul
benessere degli animali



La responsabilità degli operatori del settore alimentare (OSA)

Art. 17 Regolamento UE n. 178/2002

“Spetta agli operatori del settore alimentare e dei mangimi garantire che nelle imprese da essi controllate, gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare, inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte”.

Art. 3 Regolamento UE n. 852/2004

“Gli operatori del settore alimentare garantiscono che tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti sottoposte al loro controllo soddisfino i pertinenti requisiti di igiene fissati nel presente regolamento”.



La responsabilità degli operatori del settore alimentare (OSA)

Art. 19 Regolamento UE n. 178/2002

“Se un operatore del settore alimentare ritiene o ha motivo di ritenere che un alimento da lui importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito non sia conforme ai requisiti di sicurezza degli alimenti, e l'alimento non si trova più sotto il controllo immediato di tale operatore del settore alimentare, esso deve avviare immediatamente procedure per ritirarlo e informarne le autorità competenti. Se il prodotto può essere arrivato al consumatore, l'operatore informa i consumatori, in maniera efficace e accurata, del motivo del ritiro e, se necessario, richiama i prodotti già forniti ai consumatori quando altre misure siano insufficienti a conseguire un livello elevato di tutela della salute.”



Regolamento n. 852/2004: il sistema HACCP

“Gli operatori del settore alimentare predispongono, attuano e mantengono una o più procedure permanenti, basate sui principi del sistema HACCP” (Art. 5)

Il sistema HACCP è un sistema preventivo di controllo degli alimenti finalizzato a garantire la sicurezza igienica e consente di:

- identificare i potenziali pericoli presenti nel ciclo produttivo
- identificare i punti critici del processo che possono essere posti sotto controllo per prevenire, eliminare o ridurre i rischi a livelli accettabili

L'applicazione dei principi HACCP da parte degli OSA, non sostituisce i controlli ufficiali effettuati dalle autorità competenti. Le autorità competenti e gli OSA cooperano in conformità con le disposizioni comunitarie, o, in mancanza di queste, con quelle nazionali.



Regolamento n. 625/2017: i controlli ufficiali

Il Regolamento 625/2017 ha lo scopo di proteggere la salute pubblica, la sicurezza alimentare, nonché l'ambiente e il benessere degli animali, attraverso l'efficace supervisione e monitoraggio delle attività economiche che incidono su tali settori.

I controlli sono destinati a verificare la conformità alle normative applicabili, allo scopo di:

- “prevenire, eliminare o ridurre a livelli accettabili rischi per gli esseri umani e gli animali”
- “garantire pratiche commerciali leali”

Tale scopo viene raggiunto attraverso l'adozione di ispezioni sistematiche, campionamenti e analisi in loco, implementando un approccio basato sul rischio



Regolamento n. 625/2017: i controlli ufficiali

I controlli ufficiali comprendono le seguenti attività:

- esame dei sistemi di controllo predisposti dall'OSA (HACCP)
- ispezione di:
 - impianti, locali, attrezzature, macchinari, etc.
 - materie prime e ingredienti
 - semilavorati
 - materiali destinati ad entrare in contatto con i prodotti alimentari
 - procedure di pulizia e manutenzione



Regolamento n. 625/2017: i controlli ufficiali

Il Regolamento 625/2017 indica i metodi e le tecniche di controllo da utilizzare per il controllo ufficiale:

- monitoraggio
- sorveglianza
- verifica
- audit
- ispezione
- campionamento



Regolamento n. 625/2017: i controlli ufficiali

Compete agli Stati Membri:

- organizzare un sistema ufficiale di controllo
- attuare la sorveglianza della sicurezza di alimenti e mangimi
- attuare altre attività di controllo lungo la filiera
- designare le Autorità competenti

Compete alle Autorità competenti:

- assicurare efficacia ed appropriatezza dei controlli
- assicurare personale qualificato
- assicurare adeguata capacità di laboratorio
- assicurare strutture ed attrezzature appropriate per i controlli
- disporre i piani d'emergenza



Il sistema dei controlli ufficiali in Italia

Il Piano di Controllo Nazionale Pluriennale descrive il "Sistema Italia" dei controlli ufficiali in materia di alimenti:

- mangimi-alimenti
- sanità e benessere animale
- sanità delle piante

è finalizzato alla razionalizzazione delle attività di controllo, mediante un'opportuna considerazione dei rischi e un coordinamento adeguato di tutti i soggetti istituzionali coinvolti.

[Piano di Controllo Nazionale Pluriennale 2023-2027](#)



Il sistema dei controlli ufficiali in Italia

Il Ministero della Salute:

- ha compiti di indirizzo e coordinamento in materia di sicurezza alimentare
- elabora e adotta i piani pluriennali di controllo
- supervisiona e controlla le attività di Regioni e Province autonome

Le Regioni e Province Autonome:

- hanno compiti di indirizzo e coordinamento delle attività territoriali delle ASL;
- elaborano e adottano i piani regionali di controllo ([Piano Abruzzo 2023 - 2027](#));
- individuano gli standard di funzionamento dei Servizi ASL (es. procedure per svolgimento controlli, piani formazione);
- supervisionano e controllano le attività delle ASL.

Le Aziende Sanitarie Locali:

- hanno compiti di indirizzo;
- pianificano, programmano ed eseguono a livello locale controlli ufficiali sugli OSA.



Grazie per
l'attenzione!