

# Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche  
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7302



**ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE**



1

2012

# Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche  
Università Cattolica del Sacro Cuore

1

---

2012

# Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche  
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno II- 1/2012

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis (Direttore), Ugo Draetta,  
Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Gianluca Pastori

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili dall'area web agli indirizzi [www.educatt/libri/QDSP](http://www.educatt/libri/QDSP) e [http://dipartimenti.unicatt.it/scienze\\_politiche\\_1830.html](http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html)

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri); tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo [librario.dsu@educatt.it](mailto:librario.dsu@educatt.it) (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2012 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri)

ISBN: 978-88-8311-975-0

ISSN: 2239-7302

In copertina: MARTIN WALDSEEMÜLLER (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto Scala Firenze

*La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.*

# Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università  
Cattolica del Sacro Cuore..... 5

## PARTE I

### LA TUTELA DELLA SICUREZZA E DELLA QUALITÀ DEGLI ALIMENTI NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Presentazione..... 11  
di ANDREA SANTINI

Il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi:  
brevi considerazioni alla luce del recente regolamento  
della Commissione contenente le disposizioni di applicazione ..... 13  
di ANDREA SANTINI

Verso un'effettiva coerenza tra obiettivi interni di tutela  
della salute umana e obblighi internazionali in tema di liberalizzazione  
degli scambi e promozione dello sviluppo? Il caso della disciplina  
dei nuovi prodotti alimentari nell'Unione europea ..... 27  
di FRANCESCO ARGESE

Dall'etichettatura alle informazioni sugli alimenti: tutela  
del consumatore e responsabilità degli operatori nel nuovo  
regolamento 1169/2011 dell'Unione europea ..... 61  
di VITO RUBINO

La pubblicità comparativa dei prodotti alimentari alla luce  
della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ..... 81  
di MONICA SPATTI

Il sistema di protezione delle indicazioni geografiche a garanzia  
della qualità dei prodotti agroalimentari: un confronto  
tra la disciplina dell'Unione europea e quella internazionale  
alla luce delle rispettive prospettive di riforma..... 105  
di MARIA CHIARA CATTANEO

PARTE II  
MISCELLANEA

Sicurezza energetica ed energie rinnovabili: la strana coppia..... 131  
di IDA GARIBALDI BROWNFELD

*Gli Autori*..... 149

*Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica  
del Sacro Cuore. Membri di prima afferenza* ..... 153

# Il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi: brevi considerazioni alla luce del recente regolamento della Commissione contenente le disposizioni di applicazione

di ANDREA SANTINI

**Abstract** – *The Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) is a crucial tool for facing emergencies concerning food safety in the European Union. The essay examines its main features taking into account the recent Commission Regulation No. 16/2011 laying down the relevant implementing measures, which sheds light, in particular, on the issue of the information to be notified through the system and on the role of the Commission as manager of the network. Finally, the need for a minimum of guarantees protecting the interests of food and feed business operators is advocated.*

## **Gli strumenti previsti dal regolamento n. 178/2002 per fronteggiare le emergenze riguardanti la sicurezza degli alimenti**

Il regolamento n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>1</sup>, vero e proprio fondamento dell'odierno diritto alimentare europeo, ha costituito la risposta legislativa a una serie di crisi inerenti la sicurezza degli alimenti – prima tra tutte quella dell'encefalopatia spongiforme bovina, c.d. “morbo della mucca pazza” – che si erano verificate negli anni Novanta e che avevano reso evidente, tra gli altri aspetti, la difficoltà di una gestione coordinata di tali

---

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 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, in *GUCE* L 31 del 1° febbraio 2002, p. 1 ss. Per una presentazione generale dei suoi contenuti v. F. Capelli-B. Klaus-V. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, p. 91 ss.

emergenze a livello europeo<sup>2</sup>. Non stupisce, pertanto, che oltre a dettare i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare e ad istituire l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), il citato regolamento abbia introdotto alcuni strumenti appositamente concepiti al fine di fronteggiare simili emergenze.

Nello specifico, il capo IV del regolamento stabilisce «trois mécanismes complémentaires et graduels»<sup>3</sup>. Innanzitutto, esso istituisce un sistema di allarme rapido per la notificazione dei rischi diretti o indiretti per la salute umana dovuti ad alimenti o mangimi (artt. 50-52). In secondo luogo, disciplina l'adozione di misure urgenti nelle «situazioni di emergenza», intendendo come tali quelle circostanze nelle quali sia manifesto che alimenti o mangimi di origine comunitaria o importati da un Paese terzo possano comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente che non possa essere adeguatamente affrontato dai singoli Stati membri interessati: in tal caso, compete in linea di principio alla Commissione, con l'assistenza del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, l'adozione di misure che possono variare in funzione della gravità della situazione e della provenienza degli alimenti o mangimi in questione (artt. 53-54). Infine, con riferimento alle situazioni più gravi, che non possono essere gestite in maniera adeguata mediante il solo impiego dei predetti strumenti, il regolamento dispone che la Commissione si doti di un «piano generale per la gestione delle crisi»<sup>4</sup> e che, al verificarsi di una tale situazione, istituisca un'apposita unità di crisi (artt. 55-57).

Nel quadro così delineato, il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi (al quale si farà riferimento, nel prosieguo, con l'acronimo RASFF, *Rapid Alert System for Food and Feed*) svolge un ruolo fondamentale. Esso, infatti, consentendo la rapida circolazione delle informazioni tra le autorità competenti in materia

---

<sup>2</sup> Per una ricostruzione dettagliata di tali crisi e delle loro conseguenze v. G.A. Oanta, *La política de seguridad alimentaria en la Unión europea*, Valencia, 2007, p. 137 ss.

<sup>3</sup> Così Y. Petit, *Les crises alimentaires et sanitaires*, in C. Blumann-F. Picod (dir.), *L'Union européenne et les crises*, Bruxelles, 2010, p. 45 ss., spec. p. 54. Per una puntuale analisi dei singoli articoli che costituiscono il capo IV del regolamento n. 178/2002 v. i commenti di L. Petrelli (artt. 50-52), F. Albisinni (artt. 53-54) e S. Bolognini (artt. 55-57), in "Le nuove leggi civili commentate", 2003, p. 428 ss.

<sup>4</sup> Tale piano è stato adottato con decisione della Commissione 2004/478/CE del 29 aprile 2004, in *GUUE* L 212 del 12 giugno 2004, p. 60 ss.

di sicurezza alimentare, non solo ne agevola in generale il coordinamento, ma fornisce in particolare alla Commissione gli elementi informativi sulla cui base quest'ultima può decidere di intervenire in prima persona, adottando misure urgenti e/o attivando le procedure previste dal piano generale per la gestione delle crisi. Il RASFF adempie, inoltre, a una funzione di informazione del pubblico, dal momento che l'art. 52 del regolamento n. 178/2002 dispone che, di regola, i cittadini abbiano accesso alle informazioni in esso presenti che non sono coperte dal segreto professionale.

Malgrado la sua importanza, il RASFF è stato per diversi anni oggetto di una disciplina solo parziale, in mancanza delle misure di applicazione che, ai sensi dell'art. 51 del regolamento n. 178/2002, avrebbero dovuto specificare, in particolare, le condizioni e le procedure relative alla trasmissione delle notificazioni. La Commissione, competente in virtù dello stesso art. 51 ad adottare tali misure previa discussione con l'EFSA e con il coinvolgimento del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali<sup>5</sup>, ha infine provveduto con il regolamento n. 16/2011<sup>6</sup>. L'adozione di questo regolamento rende dunque possibile una più compiuta analisi delle principali caratteristiche del RASFF e delle problematiche che esso pone.

---

<sup>5</sup> Questo Comitato – che, come già accennato nel testo, entra in gioco anche qualora la Commissione intenda adottare misure d'urgenza ai sensi dell'art. 53 del regolamento n. 178/2002 – è composto da rappresentanti degli Stati membri ed è presieduto da un rappresentante della Commissione. Esso va inquadrato nel sistema della c.d. "comitologia", le cui regole di base sono state oggetto di revisione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e sono oggi contenute nel regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, in *GUUE* L 55 del 28 febbraio 2011, p. 13 ss.

<sup>6</sup> 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, in *GUUE* L 6 dell'11 gennaio 2011, p. 7 ss. V. al riguardo F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 16/2011 della Commissione europea sul "sistema di allarme rapido" applicabile in materia di prodotti alimentari e di mangimi*, in "Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali", 2012, p. 367 ss.; A. Mahy, *Clear-cut Legal Basis for the RASFF: Mere Formalisation or a Concrete Move Forward?*, in "European Journal of Risk Regulation", 2012, p. 72 ss.



## I membri del RASFF e le informazioni oggetto di notificazione

Per cogliere appieno le peculiarità del RASFF, occorre innanzitutto premettere che esso costituisce la più recente evoluzione di un meccanismo di allerta che, sorto su basi informali già nel 1979<sup>7</sup>, era stato formalmente instaurato nel 1984<sup>8</sup> e aveva in seguito trovato una nuova base giuridica nella direttiva 92/59 relativa alla sicurezza generale dei prodotti<sup>9</sup>. Il regolamento n. 178/2002 ha tuttavia disegnato un sistema che risulta decisamente più ampio rispetto al precedente, sia per quanto riguarda i soggetti direttamente o indirettamente coinvolti nel suo funzionamento, sia per quanto concerne le informazioni oggetto di notificazione.

Sotto il primo profilo, il regolamento n. 178/2002 dispone, innanzitutto, che partecipino al RASFF, designando ciascuno un punto di contatto<sup>10</sup>, non solo gli Stati membri dell'Unione europea e la Commissione, ma anche l'EFSA (art. 50, par. 1). Quest'ultima ha, in particolare, il compito di analizzare i messaggi che transitano per il sistema, così da fornire alla Commissione e agli Stati membri le informazioni scientifiche e tecniche necessarie all'analisi del rischio e, specificamente, alla gestione dello stesso (artt. 35 e 50, par. 2). In tal modo, si riflette anche nel RASFF una delle fondamentali innovazioni del regolamento n. 178/2002, vale a dire l'istituzione dell'EFSA quale autorità indipendente che rappresenta il punto di riferimento scientifico per la valutazione del rischio.

Il RASFF si caratterizza, inoltre, per la sua proiezione verso l'esterno dell'Unione. Da un lato, infatti, il regolamento n. 178/2002 consente la partecipazione al sistema, sulla base di accordi stipulati con l'Unione e basati sul principio della reciprocità, di Paesi candidati, Paesi terzi o organizzazioni internazionali (art. 50, par. 6)<sup>11</sup>;

<sup>7</sup> Sulle origini e l'evoluzione del sistema v. D. Bánáti-B. Klaus, *30 Years of the Rapid Alert System for Food and Feed. An overview of the European Alert Network, combined with a case study on melamine contaminated foods*, in "European Food and Feed Law Review", 2010, p. 10 ss., spec. pp. 11-13.

<sup>8</sup> Decisione 84/133/CEE 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, in *GUCE L* 70 del 13 marzo 1984, p. 16 s.

<sup>9</sup> Direttiva 92/59/CEE del Consiglio del 29 giugno 1992 relativa alla sicurezza generale dei prodotti, in *GUCE L* 228 dell'11 agosto 1992, p. 24 ss.

<sup>10</sup> Nel caso dell'Italia, si tratta del Ministero della Salute.

<sup>11</sup> Sono attualmente membri del RASFF, benché non siano membri dell'Unione europea, Norvegia, Islanda, Liechtenstein e Svizzera (quest'ultima, solo per quanto

dall'altro, impone alla Commissione di informare il Paese terzo di volta in volta interessato in due circostanze: quando una partita, un *container* o un carico di alimenti o mangimi originari di un Paese terzo siano stati respinti a un posto di frontiera dell'Unione, e quando un alimento o un mangime oggetto di notificazione nell'ambito del RASFF sia stato spedito in un Paese terzo (art. 50, par. 3 e par. 4). A ciò si aggiunga che il RASFF interagisce con l'*International Food Safety Authorities Network* (INFOSAN), costituito a livello mondiale su iniziativa congiunta dei due istituti specializzati delle Nazioni Unite con specifiche competenze in materia di sicurezza degli alimenti, ossia la *World Health Organization* e la *Food and Agriculture Organization*<sup>12</sup>. Tutto ciò appare assolutamente opportuno in considerazione del carattere sempre più spesso globale delle emergenze riguardanti la sicurezza degli alimenti.

Quanto alle informazioni oggetto di notificazione, il RASFF si differenzia sotto diversi profili dal preesistente sistema d'allarme rapido fondato sulla direttiva 92/59. In primo luogo, avendo ad oggetto unicamente i prodotti destinati ai consumatori o suscettibili di essere destinati ai consumatori<sup>13</sup>, quel sistema non includeva i mangimi<sup>14</sup>. La considerazione che alcune tra le più gravi crisi inerenti la sicurezza degli alimenti, come quella già ricordata dell'encefalopatia spongiforme bovina, erano state originate proprio da forme di contaminazione dei mangimi ha tuttavia indotto a inserire anche questi ultimi nel RASFF – in piena coerenza, d'altra parte, con quell'approccio “integrato” o “globale” (c.d. “*farm to fork policy*”) che costituisce uno dei principi ispiratori del

---

riguarda le notifiche aventi a oggetto il respingimento alla frontiera di prodotti di origine animale), nonché l'Autorità di sorveglianza dell'EFTA. I primi tre Paesi, peraltro, già partecipavano al preesistente sistema d'allarme rapido fondato sulla direttiva 92/59.

<sup>12</sup> Per un approfondimento al riguardo v. B. van der Meulen-M. van der Velde, *European Food Law Handbook*, Wageningen, 2009, p. 414 s.

<sup>13</sup> Cfr. art. 2, lett. a, della direttiva 92/59.

<sup>14</sup> Per altro verso, il sistema previsto dalla direttiva 92/59 (come già quello instaurato con la decisione del Consiglio 84/133) non era limitato ai prodotti alimentari, ma si estendeva, in linea di principio, a qualunque altro prodotto destinato ai consumatori. In pratica, tuttavia, si erano strutturate due distinte reti, una per i prodotti alimentari e l'altra per i prodotti non alimentari. Quest'ultima (nota come RAPEX) trova oggi fondamento nella direttiva che ha abrogato e sostituito la direttiva 92/59, ossia la direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 dicembre 2001 relativa alla sicurezza generale dei prodotti, in *GUCEL* 11 del 15 gennaio 2002, p. 4 ss.

regolamento n. 178/2002 e che viene ben espresso nel considerando n. 12 dello stesso, laddove si afferma che «[p]er garantire la sicurezza degli alimenti occorre considerare tutti gli aspetti della catena di produzione alimentare come un unico processo (...), in quanto ciascun elemento di essa presenta un potenziale impatto sulla sicurezza alimentare».

In secondo luogo, va osservato che, ai sensi dell'art. 8, par. 1, della direttiva 92/59, l'obbligo di informare d'urgenza la Commissione sussisteva per gli Stati membri solamente nell'ipotesi in cui essi avessero preso o deciso di prendere misure urgenti volte ad impedire, limitare o sottoporre a particolari condizioni la commercializzazione o l'uso di un prodotto o di un lotto di un prodotto a causa di un rischio grave ed immediato per la salute e la sicurezza dei consumatori; prima di tale decisione, la comunicazione d'informazioni delle quali uno Stato membro fosse stato in possesso relativamente a un simile rischio era meramente facoltativa. Il regolamento n. 178/2002, invece, pur elencando alcune tipologie di provvedimenti che gli Stati membri devono immediatamente notificare alla Commissione<sup>15</sup>, prescinde dall'adozione di tali provvedimenti laddove stabilisce che ogni membro della rete, qualora sia in possesso d'informazioni riguardanti l'esistenza di un grave rischio, diretto o indiretto, per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi, debba immediatamente trasmetterle alla Commissione attraverso il RASFF (art. 50, par. 2). Com'è stato osservato, si può cogliere in questa previsione un mutamento di prospettiva del legislatore, per il quale la funzione di sorveglianza, monitoraggio e reazione alle emergenze diviene preponderante rispetto a quella di controllo della compatibilità delle misure adottate dagli Stati membri con il diritto dell'Unione<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Si tratta, specificamente, di: «a) 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; b) 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; c) 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» (art. 50, par. 3).

<sup>16</sup> Così L. Petrelli, *Commento all'art. 50*, cit., p. 431 s.

Muta, infine, la stessa qualificazione del rischio rilevante ai fini del ricorso al sistema. Il citato art. 8, par. 1, della direttiva 92/59 limitava, infatti, il proprio ambito di applicazione all'ipotesi di «un rischio grave ed immediato (...) per la salute e la sicurezza dei consumatori»; l'art. 50, par. 1, del regolamento n. 178/2002, invece, definisce il RASFF come uno strumento per la notificazione di «un rischio diretto o indiretto per la salute umana»<sup>17</sup>. Quest'ultima formulazione è senz'altro più ampia della precedente<sup>18</sup>; i successivi paragrafi dello stesso art. 50, tuttavia, se da un lato confermano che il rischio rilevante può anche avere un carattere meramente indiretto, dall'altro sembrano circoscrivere l'obbligo di notificazione ai soli rischi che abbiano natura «grave»<sup>19</sup>. Sul punto interviene ora il regolamento n. 16/2011 che, consacrando una prassi già nettamente orientata in tal senso, fin dal quinto considerando esplicita la necessità di «stabilire regole per consentire al RASFF di funzionare correttamente sia nei casi in cui è identificato un grave rischio (...) sia nei casi in cui il rischio riscontrato è meno grave o meno urgente, ma è necessario uno scambio di informazioni efficiente tra i membri della rete».

Nella prospettiva da ultimo indicata, l'art. 1 dello stesso regolamento definisce – anche per questo aspetto facendo leva sulla preesistente prassi – diverse tipologie di notifiche: (a) notifiche di allarme, ossia le notifiche di rischi che richiedono o potrebbero richiedere un'azione rapida in un altro Paese membro; (b) notifiche di informazione, ossia le notifiche di rischi che non richiedono un'azione rapida in un altro Paese membro, e che sono a loro volta classificate in: (b.1) notifiche di informazione per *follow-up*, se riguardano un

---

<sup>17</sup> Il regolamento (CE) n. 183/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 gennaio 2005 che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi, in *GUUE* L 35 dell'8 febbraio 2005, p. 1 ss., ha esteso il campo di applicazione del RASFF all'ipotesi in cui i mangimi comportino gravi rischi per la salute degli animali o l'ambiente (cfr. art. 29).

<sup>18</sup> Per una puntuale analisi, v. L. Petrelli, *Commento all'art. 50*, cit., p. 433 ss. Qui, ci si limita a segnalare che il regolamento n. 178/2002 contiene anche una definizione del concetto di rischio, inteso come la «funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo»; il pericolo, a sua volta, è definito come un «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. 2, nn. 9 e 14).

<sup>19</sup> In questo senso v. ancora L. Petrelli, *Commento all'art. 50*, cit., p. 434, nonché A. Mahy, *Clear-cut Legal Basis*, cit., p. 75.

prodotto già presente o che potrebbe essere immesso sul mercato in un altro Paese membro, e (b.2) notifiche di informazione per attenzione, se riguardano un prodotto che è presente solo nel Paese membro notificante, o non è stato immesso sul mercato, o non è più sul mercato; (c) infine, notifiche di respingimento alla frontiera, relative al respingimento di una partita, di un *container* o di un carico di alimenti o mangimi a un posto di frontiera dell'Unione. Un'ulteriore classificazione dipende dalla circostanza che una notifica sia la prima relativa ad un determinato rischio, oppure contenga informazioni supplementari riguardo a un rischio già notificato: nel primo caso si tratterà di una notifica originale, nel secondo di una notifica di *follow-up*.

### **Il funzionamento del sistema, con particolare riferimento al ruolo della Commissione**

Adempiendo al compito di specificare le modalità di funzionamento del RASFF, il regolamento n. 16/2011 detta puntuali regole sulle modalità e i tempi di trasmissione delle diverse tipologie di notifiche. Al di là dei dettagli operativi<sup>20</sup>, in questa sede interessa soffermarsi sulla questione che in mancanza del regolamento aveva posto i maggiori problemi interpretativi, ossia l'esatta definizione del ruolo della Commissione.

Ai sensi dell'art. 50, par. 1, del regolamento n. 178/2002, la Commissione è «responsabile della gestione della rete». Nella prassi successiva all'entrata in vigore del regolamento, essa ha interpretato tale ruolo in sostanziale continuità con quello che già svolgeva nell'ambito del sistema di allarme rapido previsto dalla direttiva 92/59, la quale assegnava espressamente alla Commissione il compito di verificare la conformità delle informazioni ad essa trasmesse dagli Stati membri con le disposizioni della stessa direttiva prima di inoltrarle agli altri

---

<sup>20</sup> Ci si limita a segnalare che, nel caso delle notifiche d'allarme, l'art. 3 del regolamento impone ai membri della rete un termine di 48 ore a partire dal momento in cui sono informati del rischio per la loro trasmissione al punto di contatto della Commissione; quest'ultimo, a sua volta, inoltrerà tali notifiche a tutti gli altri membri della rete entro 24 ore dal ricevimento delle medesime, previo espletamento delle verifiche di cui si dirà *infra* nel testo. Per le notifiche di informazione e di respingimento alla frontiera non è invece previsto uno specifico termine, limitandosi il regolamento a disporre che la loro trasmissione avvenga «senza ritardi ingiustificati» (cfr. artt. 4 e 5).

Stati membri<sup>21</sup>. Anche nel quadro del RASFF la Commissione si è dunque ritenuta competente a verificare le notifiche ricevute, e in particolare a respingerle qualora non siano soddisfatti i criteri per la notificazione o le informazioni fornite siano insufficienti<sup>22</sup>. Tuttavia, diversamente dalla direttiva 92/59, il regolamento n. 178/2002 non contiene una chiara indicazione in questo senso e, anzi, l'art. 50 più volte afferma che la Commissione «trasmette immediatamente» le notifiche e le ulteriori informazioni ricevute da uno dei membri della rete a tutti gli altri<sup>23</sup> – statuizione dalla quale la dottrina aveva dedotto la necessaria automaticità della circolazione delle informazioni, escludendo che la Commissione potesse ancora svolgere una valutazione di conformità delle stesse con le disposizioni normative di riferimento<sup>24</sup>.

Anche sotto questo profilo il regolamento n. 16/2011 provvede sostanzialmente a codificare e precisare la prassi. L'art. 8, infatti, sancisce il potere/dovere della Commissione di verificare le notifiche ricevute prima di trasmetterle a tutti i membri della rete, e puntualizza l'oggetto di tale verifica. In particolare, la Commissione: (a) controlla la completezza e la leggibilità della notifica; (b) controlla la correttezza della base giuridica citata per i casi di non conformità riscontrati<sup>25</sup>; (c) controlla che l'oggetto della notifica rientri nell'ambito del sistema; (d) garantisce che le informazioni essenziali siano in una lingua facilmente comprensibile da tutti i membri della rete; (e) controlla il soddisfacimento delle prescrizioni di cui allo stesso regolamento n. 16/2011; (f) identifica nelle notifiche il ripetersi dello stesso operatore professionale e/o pericolo e/o Paese d'origine.

---

<sup>21</sup> Cfr. art. 8, par. 2, della direttiva 92/59.

<sup>22</sup> Cfr. European Commission, *The Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) Annual Report 2005*, all'indirizzo Internet: [http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/report2005\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/report2005_en.pdf), p. 8.

<sup>23</sup> Cfr. il par. 2, 1° c., il par. 3, 3° c., e il par. 5.

<sup>24</sup> Cfr. L. Petrelli, *Commento all'art. 50*, cit., p. 431. Secondo A. Alemanno, *Trade in Food. Regulatory and Judicial Approaches in the EC and the WTO*, London, 2007, p. 204, «the interpretation set forth by the RASFF Annual Report not only lacks a textual basis, but would deny the *effet utile* of Member States' notifications within the RASFF system».

<sup>25</sup> È peraltro specificato che, se è stato identificato un rischio, la notifica viene trasmessa a tutti i membri della rete anche se la base giuridica non è corretta.

Dal riportato elenco, è possibile trarre la conclusione che le verifiche alle quali la Commissione procede sono essenzialmente di tipo formale<sup>26</sup>; non sono invece volte a rimettere in discussione le valutazioni di ordine sostanziale – riguardanti cioè l'esistenza di un rischio – che hanno indotto un membro del RASFF a trasmetterle una notifica. Questa conclusione è coerente con quanto già emergeva, con riferimento al sistema di allarme rapido previsto dalla direttiva 92/59, dalla sentenza *Malagutti-Vezhinet* del Tribunale di primo grado<sup>27</sup>. In quel caso, l'impresa ricorrente sosteneva che la Commissione, prima di far circolare le informazioni ricevute da un'autorità nazionale, avrebbe dovuto valutare la realtà, nonché il carattere grave e immediato, del rischio in questione. Il Tribunale ha invece ritenuto che il compito della Commissione consistesse solamente nel verificare se le dette informazioni fossero idonee, in quanto tali, a rientrare nell'ambito di applicazione del sistema, «mentre non costituisce oggetto della verifica l'esattezza delle constatazioni e delle analisi che hanno condotto le autorità nazionali a trasmettere tali informazioni»<sup>28</sup>.

Alle considerazioni fin qui svolte occorre tuttavia aggiungerne altre che complicano il quadro, e che discendono dalla più recente sentenza *Bowland Dairy* dello stesso Tribunale di primo grado<sup>29</sup>. In questo caso, ciò che si contestava alla Commissione era proprio il fatto di aver preso posizione su una notifica di uno Stato membro. Più precisamente, si trattava di una notifica supplementare (ossia, nella terminologia del regolamento n. 16/2011, una notifica di *follow-up*), tramite la quale le autorità britanniche avevano comunicato che il formaggio bianco dell'impresa ricorrente, oggetto di una precedente notifica di allarme, poteva essere nuovamente commercializzato, avendo tale impresa attuato le necessarie misure

<sup>26</sup> In senso analogo cfr. F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 16/2011*, cit., p. 379.

<sup>27</sup> Sentenza del 10 marzo 2004, causa T-177/02, *Malagutti-Vezhinet c. Commissione*, in *Raccolta*, p. II-827 ss. Per un commento v. L. González Vaqué, *L'arrêt «Malagutti-Vezhinet»: Qui est responsable de l'information fournie par le système communautaire d'alerte rapide?*, in "Revue du Droit de l'Union Européenne", 2004, p. 797 ss.

<sup>28</sup> Punto 52 della sentenza.

<sup>29</sup> Sentenza del 29 ottobre 2009, causa T-212/06, *Bowland Dairy Products c. Commissione*, in *Raccolta*, p. II-4073 ss. In senso critico su tale pronuncia v. J. Lawless, *Conflicting Notifications in the EU's Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF): 'Destabilization' in Food Risk Communication?*, in "European Food and Feed Law Review", 2011, p. 240 ss.

correttive per far fronte ai problemi riscontrati in occasione di un'ispezione svolta congiuntamente dal *Food and Veterinary Office* della Commissione e dalla *Food Standards Agency* del Regno Unito. La Commissione aveva dapprima espresso il proprio disaccordo sul progetto di tale notifica che le era stato sottoposto dalle autorità britanniche, e in seguito, pur diffondendo la notifica tramite il RASFF, aveva contestualmente diffuso una nota nella quale ribadiva la propria posizione contraria.

Il Tribunale, nella propria sentenza, da un lato afferma che la Commissione «è tenuta a trasmettere immediatamente ai membri della rete la notificazione e le ulteriori informazioni ricevute»<sup>30</sup>; dall'altro, aggiunge che «[t]uttavia, quale membro della rete, la Commissione può altresì (...) trasmettere agli altri membri della rete qualsiasi informazione di cui dispone in merito all'esistenza di un rischio grave o indiretto per la salute umana connesso a un alimento o a un mangime»<sup>31</sup>, né si può escludere che possa esprimere la sua opinione anche in un caso rientrante nella competenza delle autorità nazionali<sup>32</sup>.

In definitiva, dunque, la Commissione, nella sua veste di responsabile della gestione del RASFF, deve limitarsi alle verifiche di tipo formale oggi codificate nell'art. 8 del regolamento n. 16/2011; laddove non condivida le valutazioni di ordine sostanziale che stanno a fondamento di una notifica trasmessa da uno Stato membro, non può opporsi alla sua diffusione, ma può – in quanto essa stessa membro della rete – rendere a sua volta nota la propria posizione attraverso un'autonoma notifica; lo stesso potranno evidentemente fare anche gli altri membri della rete. Si finisce così con l'ammettere la possibilità che nel RASFF siano presenti notifiche contraddittorie<sup>33</sup>. In considerazione di ciò, sarebbe stato utile prevedere una modalità per la composizione delle divergenze di opinione tra i membri del sistema, della quale però non c'è alcuna traccia nel regolamento n. 16/2011<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Punto 39 della sentenza.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Cfr. punto 41 della sentenza.

<sup>33</sup> Per questa ragione, secondo J. Lawless, *Conflicting Notifications*, cit., p. 242, la sentenza *Bowland Dairy* «highlights some of the inherent difficulties of effective network governance (...) and its potential to destabilize regulation».

<sup>34</sup> Non adempie a questa funzione l'art. 9 del regolamento, il quale si limita a disporre che qualsiasi membro della rete possa chiedere il ritiro o la modifica di una notifica previo consenso del membro notificante; e a sua volta implicitamente consente la



## Quali tutele per gli operatori del settore?

Il RASFF costituisce uno strumento cruciale per fronteggiare le emergenze riguardanti la sicurezza degli alimenti, e la sua efficacia in tal senso è ampiamente riconosciuta<sup>35</sup>. Il regolamento n. 16/2011 ha utilmente contribuito a definirne la disciplina giuridica, chiarendo in particolare il ruolo della Commissione quale responsabile della gestione del sistema. A conclusione di queste brevi considerazioni occorre tuttavia porre l'accento su quella che appare una carenza del complessivo quadro normativo. In esso, infatti, ben poca attenzione viene riservata agli operatori del settore alimentare (e dei mangimi), nonostante le conseguenze anche molto gravi che possono derivare, per gli interessi economici e la reputazione di tali operatori, dalla diffusione di informazioni riguardanti rischi per la salute umana derivanti da determinati alimenti (o mangimi)<sup>36</sup>.

L'unica disposizione rilevante è l'art. 52 del regolamento n. 178/2002. Esso, infatti, se da un lato prevede – coerentemente con il principio di informazione enunciato nell'art. 10 dello stesso regolamento (e, più in generale, con il principio di trasparenza oggi sancito nell'art. 15 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) – che, di regola, le informazioni a disposizione dei membri del sistema siano messe a disposizione anche dei cittadini, dall'altro esclude dalla divulgazione le informazioni che per loro natura sono coperte dal segreto professionale. Ciò implica, in sostanza, che i cittadini abbiano accesso alle informazioni sulla tipologia di prodotti coinvolti, sulla natura del rischio e sulle misure adottate, mentre non viene resa pubblica l'identità degli operatori interessati da tali misure. Peraltro, lo stesso art. 52 prevede un'eccezione al rispetto del segreto professionale nel

---

presenza nel sistema di notifiche contraddittorie laddove afferma che «[u]na notifica di follow-up non è considerata una modifica di una notifica e può quindi essere inviata senza il consenso di nessun altro membro della rete».

<sup>35</sup> V. p. es. D. Bánáti-B. Klaus, *30 Years of the Rapid Alert System*, cit., p. 21; F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 16/2011*, cit., p. 385.

<sup>36</sup> Secondo V. Rodríguez Fuentes, *The Regulation of Food Risk Communication in Spain and the EU*, in "European Food and Feed Law Review", 2010, p. 204 ss., spec. p. 204, «[t]his is particularly the case with general food alerts that *recommend* the withdrawal of a product from the market. The effect on related businesses can be very damaging, sometimes more serious than any typical sanction» (corsivo nel testo). Sul punto v. anche F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 16/2011*, cit., p. 385.

caso di «informazioni che devono essere rese pubbliche, quando le circostanze lo richiedano, per tutelare la salute umana»<sup>37</sup>.

La descritta carenza si può forse comprendere alla luce della già ricordata sentenza *Malagutti-Vezhinet*. La puntualizzazione del ruolo della Commissione cui il Tribunale di primo grado ha proceduto in quell'occasione si inserisce, infatti, nel quadro di una serie di valutazioni essenzialmente volte a imputare alle autorità nazionali i profili di responsabilità extracontrattuale che possono discendere dalla diffusione di una informazione attraverso il sistema di allarme rapido. A giudizio del Tribunale, «lo SCAR [ossia il sistema di allarme rapido per gli alimenti fondato sulla direttiva 92/59] attribuisce alle sole autorità nazionali, e non alla Commissione, la responsabilità di stabilire l'esistenza di un rischio grave ed immediato per la salute e la sicurezza dei consumatori»<sup>38</sup>; e tale affermazione risulta senz'altro riferibile anche al RASFF, alla luce del carattere meramente formale delle verifiche che competono alla Commissione *ex art. 8* del regolamento n. 16/2011. Una diversa conclusione è possibile solo con riferimento a quelle situazioni in cui la Commissione, svestiti i panni di responsabile della gestione del sistema, assume quelli di membro dello stesso, inserendovi delle autonome notifiche di cui, evidentemente, sarà pienamente responsabile.

Nella prospettiva appena indicata, si può ritenere che la normativa dell'Unione abbia voluto lasciare agli Stati membri il compito di definire proprie regole procedurali che, compatibilmente con le necessità di un sistema che deve essere "rapido" per definizione, prevedano un minimo di garanzie per gli operatori del settore<sup>39</sup>. È pur vero che il Tribunale di primo grado, nella stessa sentenza *Malagutti-Vezhinet*, sembra dar poco peso agli interessi della ricorrente, laddove afferma che questa, «vittima di tale sistema di allarme introdotto per proteggere la salute umana, deve accettarne le conseguenze economiche negative, dato che occorre accordare alla protezione della sanità pubblica un'importanza preponderante rispetto alle considerazioni economiche»<sup>40</sup>. È tuttavia auspicabile che da una

---

<sup>37</sup> In senso critico sulla complessiva formulazione dell'art. 52 v. L. Costato-P. Borghi-S. Rizzoli, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2011<sup>5</sup>, p. 143.

<sup>38</sup> Punto 51 della sentenza.

<sup>39</sup> V. in questo senso, con specifico riferimento all'ordinamento italiano, le proposte di F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 16/2011*, cit., p. 385 ss.

<sup>40</sup> Punto 54 della sentenza.

tale visione, frutto delle gravi crisi che hanno portato all'adozione del regolamento n. 178/2002<sup>41</sup>, si approdi a una concezione maggiormente equilibrata, capace di tenere adeguatamente in conto anche gli interessi degli operatori del settore<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Nel senso che, in quanto sviluppatosi in risposta a gravi vicende come quella dell'encefalopatia spongiforme bovina, «EU law on food safety is crisis-obsessed», e per alcuni conseguenti rilievi critici, v. C. MacMaoláin, *Securing Safety, Controlling Crises: Development and Misapplication of Food Law in the European Union*, in A. Antoniadis-R. Schütze-E. Spaventa (eds.), *The European Union and Global Emergencies. A Law and Policy Analysis*, Oxford-Portland, 2011, p. 193 ss.

<sup>42</sup> Su questa problematica v. più in generale B. van der Meulen, *The Function of Food Law. On the objectives of food law, legitimate factors and interests taken into account*, in "European Food and Feed Law Review", 2010, p. 83 ss.

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica  
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215  
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)  
web: www.educatt.it/libri  
ISBN: 978-88-8311-975-0 / ISSN: 2239-7302

I *Quaderni* nascono per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori estemi.

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento sono tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. I *Quaderni* vogliono anche contribuire a riaffermare il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



euro 15,00