

Convegno Nazionale con workshop

EXPOSICURAMENTE.

La sicurezza alimentare.

DALLA TERRA ALLA TAVOLA

Relatore: DARIO DONGO

BRESCIA, martedì 10 aprile 2018

Controlli ufficiali, reg. UE 2017/625

Una nuova cultura alimentare nei controlli ufficiali ?

- A 13 anni dalla prima ondata di normative uniformi su igiene, sicurezza degli alimenti e controlli pubblici ufficiali, si ritorna a parlare di semplificazione e armonizzazione
- Cenni alle frodi alimentari, verso nuove modalità operative improntate a trasparenza, indipendenza e pubblicazione dei risultati
- Possibilmente, una ricodifica dei sistemi RASFF e TRACES

- 6 maggio 2013, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio la proposta (in procedura legislativa ordinaria)
- 15 aprile 2014, il Parlamento europeo (PE) adotta la sua posizione in prima lettura
- Il gruppo congiunto degli esperti veterinari e degli esperti fitosanitari del Consiglio, il gruppo dei Capi dei servizi veterinari e il gruppo dei Consiglieri/Addetti agricoli esaminano la proposta in 37 occasioni, durante varie presidenze
- 15 giugno 2016, a seguito di varie riunioni tecniche i co-legislatori raggiungono un accordo provvisorio su un testo di compromesso, con l'obiettivo di giungere rapidamente a un accordo in seconda lettura
- 12 luglio 2016, il presidente della Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare del Parlamento europeo invia una lettera al presidente del Comitato dei rappresentanti permanenti in cui dichiara che, ove il Consiglio adotti la sua posizione in prima lettura come da testo allegato alla lettera, egli avrebbe raccomandato alla plenaria di accettare la posizione del Consiglio senza emendamenti, nella seconda lettura del Parlamento.
- 10 ottobre 2016, il Consiglio raggiunge un accordo politico sul testo di compromesso

- Un complesso unitario di norme applicabili ai controlli ufficiali, ivi compresi quelli su:
 - SOA (sottoprodotti di origine animale, prima entro il reg. CE 1069/09)
 - misure di tutela contro l'ingresso e la diffusione in UE di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali (ex dir. 2000/29/CE)
 - misure di controllo su talune sostanze e loro residui, negli animali vivi e nei loro prodotti (ex dir. 96/23/CE)
 - produzioni 'bio'
 - benessere e salute animale
 - indicazioni geografiche (DOP, IGP)
- **Rimane esclusa la direttiva 2009/128/UE sull'uso sostenibile dei fitosanitari**

Informazione al consumatore, una questione di sicurezza?

- «Il presente regolamento si applica ai controlli ufficiali effettuati per verificare la conformità alla normativa, emanata dall'Unione o dagli Stati membri in applicazione della normativa dell'Unione nei seguenti settori relativi a: a) gli alimenti e la sicurezza alimentare, l'integrità e la salubrità, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti, comprese le norme volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare gli interessi e l'informazione dei consumatori, la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con alimenti [...]» (reg. UE 2017/625, art. 1)
- Bene giuridico sempre più allargato, quello di salute pubblica, che va a comprendere aspetti patrimoniali tradizionalmente disgiunti
- L'informazione assume valore in quanto tale, una notizia non veritiera è considerata in qualche modo una minaccia, un attentato al Patto Sociale
- Il Piano Nazionale Integrato (PNI) dei controlli, con la reprimenda delle varie autorità, segnala una svolta culturale proprio nel ripristinare il 'corretto valore del cibo', da garantire mediante una sua adeguata - in quanto veritiera - rappresentazione

Informazione al consumatore, rilievi sanitari

- Reg. CE 178/02, General Food Law, articolo 14
- Reg. UE 1169/11, Food Information to Consumers:
- condizioni particolari di conservazione
- data di scadenza
- allergeni
- glutine
- ingredienti 'sensibili' (es. caffeina e chinino, acido glicirrizinico, fenilalanina, fitosteroli e stanoli di origine vegetale, polioli)
- Reg. CE 1924/06 e successivi, reg. UE 432/12, Nutrition & Health Claims
- Reg. CE 1925/06, fortificazione degli alimenti
- Dir. 2002/46/CE, integratori alimentari, condizioni di utilizzo e informazione
- Normative verticali (es. reg. CE 1760, 1825/00, reg. UE 1337/13)

Informazione al consumatore, quali controlli?

- D.lgs. 231/17, attuazione e sanzioni reg. UE 1169/11
- Reg. UE 2017/625:
- oneri di raccordo nazionale, coordinamento, notifica alla CE (art. 1.2.a, 1.4, 3.3)
- ‘Se il caso di non conformità è accertato, le autorità competenti (...) adottano le misure opportune per assicurare che l’operatore interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi’
- tra queste, ‘dispongono i trattamenti sulle merci, la modifica delle etichette o le informazioni correttive da fornire ai consumatori’ (art. 138) —> art. 650 c.p., inosservanza provvedimenti Autorità

- Uno degli aspetti più interessanti del regolamento (UE) 2017/625 riguarda la spinta a stabilire criteri di rating sulle aziende controllate, che devono essere i più obiettivi e standardizzati possibili
- Tali rating potranno essere pubblicati quale esito dei risultati dei controlli, anche sui singoli operatori, in ragione di esigenze di pubblica salute o utilità
- Il legislatore precisa che il segreto professionale non dovrebbe mai impedire di rendere pubblici i risultati dei controlli anche sui singoli operatori e che la pubblicazione del rating anche sui singoli operatori deve poter superare le strettoie del segreto professionale, fatto salvo il diritto dei controllati di avere controlli trasparenti, obiettivi e un contraddittorio circa i controlli, presentando proprie osservazioni
- In caso di un solo controllo ufficiale negativo e prima della pubblicazione del rating, è comunque:
 - diritto dell'impresa a chiedere nuovi controlli a distanza temporale ravvicinata, per escludere possibili errori di valutazione,
 - diritto degli operatori controllati di conferire proprie argomentazioni e, se del caso, favorire contro-prove e vedere pubblicate, insieme al rating, le proprie osservazioni o assicurarsi che la Pubblica amministrazione ne tenga conto al momento della pubblicazione

- Un lascito importante del dialogo istituzionale con il Parlamento europeo arriva dal riconoscimento del whistleblowing quale strumento privilegiato da proteggere per accedere a informazioni riservate su pratiche fraudolente che altrimenti rischiano di rimanere nascoste per anni, in difetto di segnalazioni di operatori e dipendenti o altri insider
- Il legislatore si premura di fare un percorso analogo a quello seguito negli USA con il FSMA, che ha infatti accordato (con la Section 402) una protezione speciale contro ritorsioni nei confronti dei whistleblower
- Il nuovo regolamento sui controlli quindi prevede diversi punti in cui si tutela tale attività. ‘Chiunque dovrebbe poter portare all’attenzione delle autorità competenti nuove informazioni che le assistano nell’individuazione di casi di infrazione al presente regolamento (...). Il presente regolamento dovrebbe pertanto garantire la sussistenza di modalità adeguate per consentire a chiunque di segnalare alle autorità competenti eventuali infrazioni al presente regolamento, proteggendo la persona che effettua la segnalazione da ritorsioni’ (considerando 91)
- a livello nazionale, devono venire attivati sistemi per la raccolta di notizie di violazioni e il relativo seguito, garantendo una protezione adeguata degli autori delle segnalazioni da ritorsioni, discriminazioni o altri trattamenti iniqui (articolo 140)
- viene altresì specificata l’esigenza di garantire la protezione dei dati personali delle persone che segnalano una violazione, in conformità del diritto dell’Unione e nazionale

- NB: manca tuttora una nozione di frode, armonizzata a livello UE. Il reg. UE 2017/625 offre solo alcuni spunti sulle sanzioni
- Le infrazioni (...) dovrebbero essere punite con sanzioni a livello nazionale effettive, dissuasive e proporzionate in tutta l'Unione, la cui severità tenga conto tra l'altro dei potenziali danni alla salute umana che possono derivare dalle infrazioni, anche nei casi in cui gli operatori non cooperino durante un controllo ufficiale e nei casi in cui siano prodotti o utilizzati certificati o attestati ufficiali falsi o ingannevoli. 'Affinché le sanzioni pecuniarie applicabili a infrazioni alla normativa commesse mediante pratiche fraudolente o ingannevoli siano sufficientemente deterrenti, dovrebbero essere fissate a un livello possibilmente superiore al vantaggio indebito che otterrebbe l'autore da tali pratiche.' (Considerando 90)
- Dovrebbe inoltre essere possibile applicare sanzioni, caso per caso, anche in percentuale al fatturato, quale misura che realmente possa andare a limitare aspetti non dissuasivi delle sanzioni irrogate (articolo 139 comma 2)
- In definitiva - al di là della 'riserva penale', che è frequente in Italia ma non in altri Paesi UE - le sanzioni amministrative dovrebbero avere carattere della deterrenza e scoraggiare le frodi anche dal punto di vista economico

- I controlli ufficiali eseguiti su animali e merci in ingresso da Paesi terzi sono cruciali per garantire la conformità alle regole UE. Tutela della sanità umana, animale e vegetale, benessere animale, tutela ambiente da OGM e prodotti fitosanitari. Tali controlli ufficiali dovrebbero essere effettuati prima che animali o merci siano immessi in libera pratica in UE. 'La frequenza dei controlli ufficiali dovrebbe essere proporzionata ai possibili rischi per la sanità umana, animale e vegetale, o per il benessere degli animali e per l'ambiente, costituiti da animali e merci che entrano nell'Unione, tenendo in considerazione i precedenti dell'operatore relativamente alla conformità a quanto disposto dalla legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare, i controlli già effettuati su tali animali e merci nel paese terzo interessato e le garanzie fornite da tale paese terzo che animali e merci esportati nell'Unione rispettano le prescrizioni stabilite dalla legislazione dell'Unione' (Cons. 53)
- 'Occorre stabilire le categorie di animali e merci che dovrebbero essere sempre presentate al posto di controllo frontaliere al fine di essere sottoposti a controlli ufficiali prima di entrare nell'Unione. Occorre altresì prevedere la possibilità di richiedere che altre categorie di merci siano temporaneamente soggette allo stesso requisito sulla base di misure specifiche in tal senso nonché la possibilità di richiedere che talune altre categorie di merci, in particolare taluni alimenti contenenti sia prodotti di origine vegetale sia prodotti trasformati di origine animale (prodotti compositi), siano sempre presentate al posto di controllo frontaliere al fine di essere sottoposte a controlli ufficiali prima di entrare nell'Unione' (Cons. 54)

Import, controlli. Dove?

- In un luogo adeguato all'interno del territorio doganale dell'Unione, quale:
 - a) il punto di entrata in UE,
 - b) un posto di controllo frontaliero,
 - c) il punto di immissione in libera pratica in UE,
 - d) i depositi e i locali dell'operatore responsabile della partita,
 - e) il luogo di destinazione.

- Articolo 43, Controlli ufficiali sugli animali e sulle merci che entrano nell'Unione
- I controlli ufficiali sugli animali e sulle merci che entrano nell'Unione sono organizzati in relazione al rischio, e
- comprendono sempre un controllo documentale.
- Frequenza in base a rischi sanitari per l'uomo, per gli animali e l'ambiente connessi con i diversi tipi di animali e merci, eventuali informazioni su probabile induzione in errore dei consumatori, precedenti di conformità

I 'Precedenti di conformità'

- del paese terzo e dello stabilimento di origine o del luogo di produzione, se del caso
- dell'esportatore
- dell'operatore responsabile della partita
- i controlli già eseguiti sugli animali e sulle merci in questione, e
- le garanzie delle autorità competenti del paese terzo di origine

- Il regolamento dovrà venire integrato 'con riguardo ai casi e alle condizioni in cui le seguenti categorie di animali e di merci sono esenti :
- a) merci spedite come campioni commerciali o per esposizione in fiere, non destinate all'immissione in commercio;
- b) animali e merci destinati a scopi scientifici;
- c) merci, a bordo di mezzi di trasporto che effettuano tragitti internazionali, che non vengono scaricate e sono destinate al consumo dell'equipaggio e dei passeggeri;
- d) merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori e destinate al loro impiego o consumo personale;
- e) piccole partite di merci spedite a persone fisiche, non destinate all'immissione in commercio;
- f) animali da compagnia come definiti all'articolo 4, punto 11), del regolamento (UE) 2016/429;
- g) merci che sono state sottoposte a un trattamento specifico e non superano le quantità che saranno stabilite in tali atti delegati;
- h) le categorie di animali o di merci che comportano un basso rischio (...) (articoli 48 e 144 , atti delegati)

- I **controlli fisici** sono eseguiti laddove riguardino:
- a) **animali**, ad eccezione di animali acquatici, o carni e frattaglie commestibili, da un veterinario ufficiale, che può essere assistito da personale formato in ambito veterinario conformemente alle prescrizioni stabilite (...) e designato dalle autorità competenti a tal fine;
- b) **animali acquatici**, prodotti di origine animale diversi (...), materiale germinale o sottoprodotti di origine animale, da un veterinario ufficiale o da personale formato (...) e designato dalle autorità competenti a tal fine;
- c) **piante, prodotti vegetali** o altri oggetti, da un responsabile fitosanitario ufficiale.' (art. 49)

- ‘I controlli ufficiali dovrebbero essere effettuati dalle autorità competenti dello Stato membro con lo stesso livello di accuratezza a prescindere dal fatto che le norme di cui si controlla l’esecuzione riguardino solo attività pertinenti al territorio di tale Stato membro o che si tratti di attività tali da avere un impatto sulla conformità alla legislazione dell’Unione in materia di animali e merci destinati a essere spostati o immessi in commercio in un altro Stato membro o esportati al di fuori dell’Unione. Nel caso di esportazioni al di fuori dell’Unione, le autorità competenti possono anche essere tenute, conformemente alla normativa dell’Unione, a verificare la conformità degli animali e delle merci a quanto prescritto dal paese terzo destinatario di tali animali o merci’ (Considerando 36)
- In aggiunta, ‘per quanto riguarda l’elaborazione di modelli di certificati di esportazione, le competenze di esecuzione di cui al presente regolamento dovrebbero applicarsi soltanto ove tale certificazione sia prevista dal diritto dell’Unione, e in particolare negli accordi bilaterali conclusi tra l’Unione e un paese terzo o un’associazione di paesi terzi’ (?)

- Un aspetto chiave è relativo al rilascio di certificati e attestati ufficiali, anche in chiave export
- Il regolamento copre anche i certificati e attestati ufficiali quali esito di controlli e attività ufficiali (CAPO VII, Certificazione ufficiale, art. 86-91)
- Sono equiparati ad attività ufficiali la concessione di autorizzazioni o approvazioni, nonché il rilascio di certificati o attestati ufficiali

- Le autorità competenti designano i certificatori autorizzati. I certificati ufficiali sono firmati dal certificatore e rilasciati in base a uno dei seguenti presupposti:
- a) conoscenza diretta, da parte del certificatore, dei fatti e dei dati aggiornati pertinenti per la certificazione, acquisita tramite:
 - i) un controllo ufficiale; o
 - ii) l'acquisizione di un altro certificato ufficiale rilasciato dalle autorità competenti;
- b) fatti e dati pertinenti per la certificazione, la cui conoscenza è stata accertata da un'altra persona autorizzata a tal fine dalle autorità competenti e operante sotto il loro controllo, a condizione che il certificatore possa verificare l'esattezza di tali fatti e dati;
- c) fatti e dati pertinenti per la certificazione ottenuti dai sistemi di controllo interni degli operatori, integrati e confermati dai risultati dei controlli ufficiali regolari, così che il certificatore abbia accertato che le condizioni per il rilascio del certificato ufficiale sono soddisfatte.

‘È opportuno attribuire alla Commissione competenze di esecuzione al fine di garantire condizioni uniformi di attuazione del presente regolamento, compresi, tra l’altro, le norme e le modalità pratiche di audit, il formato di certificati e di altri documenti, l’istituzione di sistemi informatici di trattamento delle informazioni, la collaborazione tra gli operatori e le autorità competenti e tra le autorità competenti, le autorità doganali e le altre autorità, i metodi di campionamento, analisi, prova e diagnosi di laboratorio nonché la loro convalida e interpretazione, la tracciabilità, l’inserimento in elenco di animali o di merci soggetti a controlli e l’elenco di paesi o regioni che possono esportare determinati animali e merci verso l’Unione, la notifica preventiva delle partite, gli scambi di informazioni, i posti di controllo frontaliere, l’isolamento e la quarantena, l’approvazione dei controlli pre-esportazione effettuati da paesi terzi, le misure volte a contenere un rischio o a far cessare casi diffusi e gravi di non conformità relativi a determinati animali o merci originari di un paese terzo o di una regione degli stessi, il riconoscimento e la revoca dei paesi terzi o delle regioni che presentano garanzie equivalenti a quelle applicate nell’Unione, le attività di formazione e i programmi di scambio di personale tra gli Stati membri e i piani di gestione delle crisi riguardanti la sicurezza degli alimenti e dei mangimi per l’applicazione del piano generale per la gestione delle crisi di cui all’articolo 55, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 178/2002 (Cons. 98)

Le istituzioni europee hanno avuto modo di riflettere sull'esperienza ottenuta in questi anni con gli strumenti del Rapid Alert System on food and Feed (RASFF, reg. CE 178/2002, articolo 50), con le procedure di ritiro e richiamo di prodotti inadatti o pericolosi per il consumo umano e animale, relative notifiche e follow up

Nel riconoscere il contributo fondamentale di tali strumenti, il nuovo regolamento non si premura però di affrontare alcuni snodi ancora irrisolti. In particolare, quelli relativi alla cooperazione transfrontaliera e alla collaborazione tra Stati membri

Cooperazione transfrontaliera e collaborazione tra Stati membri

Si cita l'esempio in cui, nei casi di segnalazioni su esportazioni, sia possibile intervenire sui prodotti nei paesi di arrivo ma non in quello di provenienza

Una dinamica che richiama, sebbene in contesto di food safety e non di regimi di qualità, le premesse per la ricognizione dei controlli e della reprimenda ex officio come previsto dal reg. UE 1151/2012

Si sostiene infatti che il RASFF non sia stato in grado di consentire un'efficace collaborazione transfrontaliera tra le autorità competenti, onde perseguire adeguatamente i casi di non conformità. Non solo nello Stato membro in cui la non conformità è stata rilevata, ma anche nello Stato membro ove essa ha avuto origine

- Il Rasff non è l'unico sistema informatico a essere messo a regime nell'ambito del nuovo regolamento.
- Si chiede infatti di perfezionare anche il sistema Traces (Trade Control and Expert System), istituito con decisioni 2003/24/CE e 2004/292/CE. Ora in uso per la gestione dati su animali e prodotti di origine animale, e i relativi controlli ufficiali. In vista del suo utilizzo su tutte le merci soggette a specifiche prescrizioni UE o apposite modalità di controllo ufficiale
- Finora il sistema Traces è stato di fondamentale importanza nel favorire lo scambio di informazioni tra Stati membri sulle partite movimentate, e la gestione di rischi sanitari
- Gli operatori economici possono venire inseriti in TRACES a condizione che la loro registrazione sia eseguita dall'autorità competente. Quando desiderano effettuare un trasporto di animali, compilano un modulo elettronico dal formato unico che riporta tutte le informazioni necessarie sull'animale o il prodotto di origine animale, destinazione ed eventuali tappe

- Dal 19.4.17 è in funzione anche il nuovo sistema di certificazione elettronica Traces dei prodotti biologici importati in UE
- Dal 19 ottobre 2017 le importazioni biologiche sono esclusivamente soggette alla registrazione elettronica
- Il sistema Traces per i cibi biologici, introdotto dal reg. UE 2016/1842, nasce a seguito di una indagine della Corte dei conti europea sul sistema di controllo della produzione, trasformazione, distribuzione e importazione di prodotti biologici (2012). La quale aveva rilevato numerose falle nel sistema di tracciabilità vigente in UE, per carenze nel sistema dei controlli e nello scambio di informazioni tra Stati

- Infine, considerata l'esistenza di altri sistemi informatici dedicati allo scambio rapido di informazioni SM-CE su rischi nella filiera agroalimentare o rischi sanitari per animali e piante, il regolamento prevede che 'i suddetti sistemi dovrebbero interfacciarsi armoniosamente e con coerenza in modo che se ne possano sfruttare le sinergie, evitando duplicazioni, semplificando l'operatività e incrementandone l'efficienza'
- Ma quali sono questi altri sistemi, peraltro poco noti?
- Il sistema di notifica e comunicazione sulle misure di lotta alle malattie animali trasmissibili (reg. UE 2016/429, articolo 20)
- Il sistema di notifica della presenza di organismi nocivi per le piante e dei casi di non conformità (reg. UE 2016/2031, articolo 103)

- L'ottimizzazione dei sistemi RASFF e TRACES è benvenuta e va a favorire una maggiore cooperazione transfrontaliera
- Il sistema di certificati e attestati ufficiali prevede modalità tali da costituire un aspetto importante in chiave di import-export, segnalando una capacità dei privati di dotarsi di sistemi di certificazione interna che possono venire messi in dialogo con l'attore pubblico (governance pubblico – privata della food safety)
- Sono comunque necessari gli atti di esecuzione CE, per meglio dettagliare tali aspetti e modelli secondo una regia - si spera (!) unificata

*Grazie per
l'attenzione!*



AiFOS
Associazione Italiana Formatori ed
Operatori della Sicurezza sul Lavoro