

TRE RISPOSTE ALLE SFIDE DELLA SICUREZZA ALIMENTARE: PRINCIPIO DI PRECAUZIONE, QUALITÀ, RINTRACCIABILITÀ

Signorini G.¹, Biagi G.², Nannipieri S.³

Introduzione

I recenti eventi hanno determinato serie preoccupazioni tra i consumatori di alimenti di origine animale, che sono state aggravate da informazioni superficiali e spesso allarmistiche diffuse dai mezzi di comunicazione. Basterà in proposito rian- dare con la mente a quanto scritto e raccontato sui batteri farmacoresistenti, sul rischio sanitario per la contaminazione da parte delle micotossine a livello di filiera alimentare, sulla responsabilità dei PCB e delle Diossine, sull'insorgenza e diffusione della BSE ed infine sul problema, tutt'ora aperto, degli organismi geneticamente modificati. In tale contesto l'informazione del rischio fatta da persone scarsamente competenti ha indotto notevole confusione nel consumatore, tanto da "fissare" livelli di rischio diversi tra rischi reali e rischi percepiti dal consumatore.

Il problema attuale pertanto si concretizza in alcune specifiche peculiarità che comprendono *ricerca, buone pratiche di produzione, salubrità, genuinità, qualità e rintracciabilità*, concetti strettamente connessi che identificano la *sicurezza* alimentare non tanto come assenza di nocività o di pericolosità, ma come un continuo e costante controllo a livello dell'intera filiera produttiva. Nella fattispecie si rende quanto mai necessario *difendere* e valorizzare le materie prime, il territorio e la bio-diversità. Inoltre la *qualità* si collega, attualmente, al concetto di *competitività* e come tale deve essere considerata un punto di forza e di riferimento.

Stato dell'arte

A farsi carico della complessità del problema relativo alla sicurezza alimentare sono due documenti: il primo denominato "Libro verde" emanato nel 1997 dalla Commissione Europea ed il secondo detto "Libro bianco", presentato nel 2000 dalla stessa Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento Europeo, contenente proposte di elevati standard di sicurezza alimentare. Il "Libro bianco sulla sicurezza alimentare" presenta, in nove capitoli e in un allegato costituito da 84 punti, le misure da attuare per realizzare un "Piano d'azione sulla Sicurezza Alimentare" valutando un approccio completo ed integrato inerente l'intera catena alimentare negli Stati membri ed alla "frontiera" esterna della UE.

¹ Scuola di Specializzazione in "Diritto e Legislazione Veterinaria" – Università di Parma

² Dipartimento di Clinica Veterinaria – Università di Pisa

³ Veterinario Dirigente 1° Livello – AzUSL n. 3 Pistoia

Il Parlamento Europeo nella sessione plenaria di Strasburgo conclusasi il 13.11.2001 ha espresso la sua posizione circa il regolamento che istituisce la nuova Autorità Europea per gli alimenti, responsabile dei principi normativi inerenti la legislazione alimentare dell'Unione Europea, finalizzati a rafforzare e garantire il nuovo regime di sicurezza all'interno dell'U.E. Il Parlamento Europeo ha inoltre suggerito alla Commissione di cambiarne la denominazione in Autorità Europea per la Sicurezza degli Alimenti (AESA) sottolineando in tal modo lo scopo precipuo in materia di sicurezza alimentare. In simile situazione quindi è previsto che tra i compiti della futura autorità figurino pareri scientifici sugli aspetti attinenti la salute ed il benessere degli animali, dell'ambiente e quelli relativi agli organismi geneticamente modificati.

Il principio di precauzione, menzionato come raccomandazione generale per la prima volta nella dichiarazione finale della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente di Stoccolma nel 1972 e ribadito in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo di Rio de Janeiro del 1992, appare quale principio direttamente applicabile agli Stati contraenti. Nel Trattato di Unione Europea di Maastricht del 1992, il principio di precauzione diviene uno dei principi fondamentali su cui si basa tutta l'impostazione politica ambientale della Comunità, rifacendosi a quanto previsto nell'art. 174, par. 2, del Trattato di Roma: "La politica ambientale della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela ... è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio 'chi inquina paga'". Nonostante la menzione esclusivamente in riferimento alla politica ambientale, sia le istituzioni comunitarie che la Corte di Giustizia hanno a più riprese sottolineato che il principio di precauzione deve essere considerato un principio di applicazione generale e deve essere preso in considerazione e trovare applicazione in tutti quei settori considerati ad elevato livello di protezione: fra questi non sono certo all'ultimo posto la sicurezza alimentare e la tutela della salute dei consumatori. Da ciò consegue l'impegno che in prima persona deve assumersi il veterinario chiamato a svolgere attività relative alla definizione delle misure da utilizzare a livello di gestione del rischio da minimizzare o, se possibile, da eliminare.

A questo punto necessita puntualizzare che il principio di precauzione non deve essere assimilato al principio di prevenzione. Quest'ultimo infatti prevede l'utilizzo di mezzi finalizzati alla rimozione di un rischio scientificamente accertato e dimostrabile, mentre il principio di precauzione ha lo scopo di fornire elementi per un intervento di base quando la scienza non è in grado di dare risposte certe su rischi inaccettabili per la collettività. Quindi riguarda tutti i casi in cui i riscontri scientifici sono carenti o insufficienti e presuppongono approfondimenti alla luce dei nuovi dati scientifici. Infatti il principio di precauzione prevede "qualora, a seguito di una valutazione delle informazioni pertinenti disponibili, venga individuato un rischio per la salute ma permanga l'incertezza scientifica al riguardo, possono essere adottate misure preventive 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." Il principio di precauzione scatta pertanto tutte le volte che ci si trova in presenza di una situazione di incertezza scientifica. Il concetto viene poi ripreso tanto che si specifica che "le misure adottate sulla base del precedente paragrafo sono proporzionate e prevedono le sole

restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito dalla Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole, a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente.” Si tratta quindi di seguire, conoscere e valutare l’evoluzione scientifica per un corretto impiego del principio di precauzione le cui modalità andranno modificate in funzione della situazione di incertezza. *Sic stantibus rebus*, il principio di precauzione rivestirà sempre un carattere di provvisorietà sia per quanto attiene la situazione riscontrata sia per l’avvento di nuove acquisizioni che permettano una maggiore e migliore definizione del rischio. Il principio di precauzione pertanto non potrà mai essere considerato un traguardo definitivo, ma una tappa intermedia in costante divenire di un processo produttivo fino all’acquisizione di prove scientifiche certe e condivise in modo definitivo.

Processo produttivo: realtà e prospettive della tracciabilità, ruolo del mercato

A diversi livelli la descritta situazione coinvolge ruoli e competenze dei partecipanti della catena alimentare: agricoltori, allevatori, produttori di mangimi, produttori e operatori del settore alimentare in senso lato, autorità degli Stati membri e dei Paesi Terzi per i loro rapporti con l’U.E., la Commissione, i consumatori. Il ruolo e le responsabilità possono individuarsi per quanto concerne la sicurezza e la integrità delle materie prime da parte di chi produce. Responsabilità e ruoli competono anche alle autorità sanitarie per quanto riguarda programmi di monitoraggio, di ispezione e di vigilanza. Chiariti compiti e responsabilità, non può passare sotto silenzio il ruolo dei media, delle associazioni di settore e degli opinion leader per l’influenza che possono esercitare sugli utenti, il tutto finalizzato ad aumentare la fiducia dei consumatori allo scopo di incentivare i consumi ed il grado di fidelizzazione.

D’altra parte il mercato non ammette deroghe: *si deve produrre per vendere*. Oggi gli elementi chiave del mercato impongono *trasparenza ed informazione*, con un processo produttivo caratterizzato da specifiche peculiarità: a) essere un sistema programmato in filiera ad integrazione verticale; b) creare processi produttivi tracciabili; c) creare produzioni a qualità costante.

Obiettivo dell’intera catena produttiva è il consumatore, sia come utente diretto della produzione, che della catena di lavorazione e trasformazione della materia prima. Per questo ci si deve chiedere: come il mercato può e deve adeguarsi alle esigenze del consumatore? Il consumatore riesce a condizionare il mercato o è il mercato in grado di gestire i gusti e le esigenze del consumatore?

Indubbiamente, i media costituiscono un tramite notevole e spesso determinante fra mercato e consumatori, in quanto spesso sono più gli slogan a convincere che non i dati ed i riscontri scientifici, per loro natura poco accattivanti e, talvolta, scarsamente accessibili dal vasto pubblico.

Altri due aspetti della questione sono la rintracciabilità e l’educazione sanitaria.

Per quanto riguarda la *rintracciabilità*, riteniamo opportuno focalizzare l’attenzione sulle carni della specie bovina, anche per il notevole interesse che riveste in campo commerciale alla luce del recente problema BSE.

Il Regolamento (CE) n. 1760/2000 del Parlamento Europeo e del Consiglio “che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini relativo all’etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carne bovine, e che abroga il Regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio”, al fine di migliorare la fiducia dei consumatori e di garantire la sicurezza dei prodotti anche a livello commerciale fornendo indicazioni per quanto attiene la rintracciabilità, istituisce un sistema di informazioni per il consumatore prevedendo una idonea etichettatura chiara ed adeguata.

Il problema della rintracciabilità sottintende di consentire la ricostruzione di tutto il percorso, in modo chiaro e sicuro, del prodotto finito fino all’allevamento di provenienza con la possibilità di conoscere dell’animale: genetica, alimentazione, uniformità, qualità, stato di salute ed eventuali trattamenti farmacologici. Tutti questi dati vengono presi in considerazione anche dal “Libro bianco sulla sicurezza alimentare”. In tale ottica il sistema di identificazione comprende: identificazione delle aree di allevamento, registro di allevamento, identificazione dei capi di allevamento mediante marchi auricolari, banche dati informatizzate, passaporti per gli animali.

Lo schema fissato per le etichette prevede due tappe: la prima, entrata in vigore per le carni a partire dal 1° Settembre 2000, stabilisce l’indicazione del numero, o codice, dell’animale, del Paese del centro di macellazione, nonché del Paese del centro di sezionamento/disosso; la seconda fase, con decorrenza 1° Gennaio 2002, ha imposto che in etichetta venga riportato il luogo di nascita dell’animale e lo Stato in cui è avvenuto l’ingrasso, nonché lo Stato in cui ha avuto luogo la macellazione, indicando l’origine dello Stato (se Paese membro dell’UE o Paese terzo).

Dalla fatalità alla politica della responsabilità

Dall’analisi fatta finora emergono due aspetti: gestire un’impresa significa gestire dei rischi, a cui fa riscontro l’aspetto sicurezza e qualità del prodotto.

Un imperativo improcrastinabile circa la sicurezza igienica delle materie prime e dei prodotti finiti viene affrontato in sede normativa dal Decreto Legislativo (D.L.gs) n. 155 del 26 maggio 1997, che all’art. 2 definisce le misure necessarie per garantire “la sicurezza e la salubrità dei prodotti alimentari”. A sinergizzare tale programma esiste poi l’istituto dell’autocontrollo di esclusiva competenza del titolare dell’impresa o di un suo delegato. Essendo note le possibilità più svariate dei rischi di contaminazione dalle entità biotiche, alle entità abiotiche a quelle particellari (dalle materie prime, dai materiali di imballaggio e dagli impianti oltre a quelli legati all’ambiente e all’incuria degli operatori), è chiaro pertanto che gestire un’impresa significa gestire dei rischi con una conseguente serie di pericoli che ne possono addirittura minare la sopravvivenza. Per cui l’imprenditore moderno è stato definito da parte di un’agenzia altamente specializzata nel campo delle certificazioni di qualità, un “Manager Multirischi”.

Se il rischio può essere definito la misura del pericolo, la prevenzione deve essere intesa come il complesso delle disposizioni prese per ridurre la probabilità del rischio e la sicurezza come l’insieme delle disposizioni e dei programmi da attuare per garantire l’idoneità degli alimenti per il consumo umano dal punto di vista igienico, il controllo igienico-sanitario della filiera produttiva deve essere avallato da una idonea certificazione di qualità. La capacità infatti di fornire prodotti di qualità diventerà sempre più un elemento determinante per la sopravvivenza sul mercato. Va però

detto che il concetto di qualità è caratterizzato da una elevata relatività che ne rende difficile una chiara definizione ed una diretta applicazione, in quanto viene determinato da un insieme di componenti intrinseche (aspetti igienici, sanitari, nutrizionali), di servizio (conservabilità, facilità d'uso, prezzo) e tecniche (entità delle produzioni, adattabilità al trattamento) che fra loro interagiscono. Un requisito fondamentale rimane comunque sempre la sicurezza del prodotto, che deve essere garantita al massimo livello possibile per tutti gli alimenti e in nessun caso può essere considerata come un fattore di differenziazione.

Di particolare interesse è l'*Educazione Sanitaria* (ES), per il significato ed il supporto che può fornire all'azione del servizio veterinario. Si tratta di una attività del tutto nuova, scaturita dall'interpretazione del dettato della legge n. 833/78 per il suo carattere spiccatamente preventivo. L'ES, come sottolinea Valpreda (1993) non deve essere confusa con la formazione (anche se a questa è strettamente collegata) né con l'informazione (di cui può rappresentare una fase) e tanto meno con l'educazione alimentare. Compito dell'ES è di finalizzare l'informazione in funzione del settore in cui si opera e, ovviamente, degli obiettivi che ci si propone di realizzare. Dovrà avvalersi di un linguaggio il più possibile chiaro e completo, semplificato in funzione del livello culturale degli interlocutori, senza abbondare in termini tecnici. Dovrà puntare sulle capacità di convincimento, di motivazione e di coinvolgimento applicativo. A seconda dei destinatari, diversi dovranno essere gli approcci, chiarendo sempre obiettivi e finalità delle azioni sanitarie in ambito veterinario. Rivalutare l'importanza della sanità di base degli allevamenti, motivando provvedimenti e disposizioni per ottenere collaborazione e limitare la conflittualità. L'ES pertanto deve essere svolta più a livello "didattico" che allarmistico e di repressione. I destinatari saranno diversi a seconda delle aree in cui si opera: gli allevatori per quanto concerne il settore di sanità animale e di profilassi delle malattie infettive del bestiame; i cittadini, compresi i ragazzi in età scolare, per quanto attiene l'igiene urbana ed il problema delle zoonosi. Per quanto riguarda gli alimenti di origine animale il discorso dovrà essere molto ampio, fatto anche utilizzando strumenti diversi, quali articoli su riviste e quotidiani, filmati specifici, conferenze e convegni, corsi mirati, trasmissioni radiofoniche e televisive a sostegno della lotta all'impiego di anabolizzanti, di sostanze farmacologiche per trattamenti zootecnici e per la diffusione del dettato del D. L.gs n. 336/99. Sarà una ulteriore dimostrazione dell'azione di medicina preventiva cui è preposta la sanità pubblica veterinaria.

Conclusioni

Con un rapido *excursus* abbiamo ritenuto soffermarci con talune riflessioni su argomenti di recente interesse a livello comunitario, ed ovviamente con riflessi di rilevanza nazionale, dopo le proposte contenute nel "Libro bianco sulla sicurezza alimentare". Il paniere dei prodotti di origine animale rappresenta oggi una realtà significativa alla quale l'UE propone strumenti legislativi completi per rimodellare i diversi requisiti in materia di controllo. Al Cap. 7 del "Libro Bianco" si dedica particolare attenzione all'informazione dei consumatori, specie per quanto riguarda il *rischio* che non deve essere più considerato una trasmissione passiva, ma va valutato in una dimensione interattiva caratterizzata da un dialogo fra operatori e utenti consumatori. In tale realtà il medico veterinario, sia privato che pubblico, entra a pieno titolo

assumendo un aspetto nuovo che lo identifica come manager, figura non ancora contemplata da alcuna delle numerose discipline del piano di studi delle nostre facoltà.

Ogni violazione di questi principi non fa che riportare indietro nel tempo, allontanandoci dal contesto europeo. La vera riforma pertanto consiste nell'acquisire professionalità e competenze al passo con la realtà attuale, come d'altra parte prevedeva già la legge n. 833/78, istitutiva del SSN, che privilegia l'aspetto della prevenzione.

Per quanto riguarda la sicurezza degli alimenti di origine animale ci si deve rivolgere a più utenze, non solo quindi al consumatore ma anche ai diversi responsabili che in vario modo interloquiscono nell'attività produttiva, valutandone i diversi approcci ai singoli anelli della "catena alimentare".

RIASSUNTO - Dopo una rapida disamina sull'attuale normativa relativa alla sicurezza alimentare, gli autori si soffermano ad esaminare ruoli e responsabilità degli operatori del settore alla luce anche di quanto proposto dal Libro Bianco di recente emanazione.

SUMMARY - After a brief evaluation of the current Laws regarding Food Safety, the Authors examine rules and responsibilities of the concerned people on the basis of the recent proposals of the "White Book on Food Safety."

Riferimenti bibliografici

- 1) Valpreda M. (1993). Educazione Sanitaria in veterinaria: le esperienze in Piemonte. Atti Corso Perfezionamento – Università di Parma, 201-204.
- 2) Biagi G., Signorini G., Nannipieri S., Romagnoli A. (1995). Il problema qualità: certificazione e autocontrollo all'interno della filiera produttiva ovi-caprina...
- 3) Mandolini F. (1996). Regolamentazione, Chindunologia-Assicuaione Qualità. Docenza Corso Perfezionamento, Parma.
- 4) Bruno F. (2000). Il Principio di Precauzione tra Diritto dell'Unione Europea e WTO. – Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente, 10: 573-577.
- 5) Libro Bianco sulla Sicurezza Alimentare (2000).
- 6) Piva G.F. (2000). Qualità, Salubrità e Tracciabilità degli Alimenti. Atti Convegno "Modernizzazione e competitività dell'agricoltura", Mantova, 1-2 Dicembre, 41-52.
- 7) Atti del Convegno "Tracciabilità nella filiera suina europea: realtà e prospettive". PIC Italia S.p.A., Campogalliano, 12 Febbraio 2001.
- 8) Borrello S., Di Salvo A. (2001). Il Veterinario ispettore delle carni: quale futuro? Il Progresso Veterinario, 10, 488-490.
- 9) Anonimo (2001). Si moltiplicano le agenzie nazionali per la sicurezza alimentare. Settimana Veterinaria, 320, 10-11.
- 10) Anonimo (2001). Il principio di precauzione chiama in causa i veterinari. Settimana Veterinaria, 326, 26.

Il lavoro spetta in parte uguale agli autori.