

**CORSO DI
DIRITTO DEI MERCATI
AGROALIMENTARI**

Prof. Roberto Saija – PA IUS/03 – UNIRC - DIGIES

a.a. 2022/23

ALIMENTO A RISCHIO

REG. 178/2002 – ART. 14 – TESTO DELLA NORMA

Articolo 14

«Requisiti di sicurezza degli alimenti»

1. Gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato.
2. Gli alimenti sono considerati a rischio nei casi seguenti:
 - a) se sono dannosi per la salute;
 - b) se sono inadatti al consumo umano.
3. Per determinare se un alimento sia a rischio occorre prendere in considerazione quanto segue:
 - a) le condizioni d'uso normali dell'alimento da parte del consumatore in ciascuna fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione;
 - b) le informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti.
4. Per determinare se un alimento sia dannoso per la salute occorre prendere in considerazione quanto segue:
 - a) non soltanto i probabili effetti immediati e/o a breve termine, e/o a lungo termine dell'alimento sulla salute di una persona che lo consuma, ma anche su quella dei discendenti;
 - b) i probabili effetti tossici cumulativi di un alimento;
 - c) la particolare sensibilità, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori, nel caso in cui l'alimento sia destinato ad essa.

REG. 178/2002 – ART. 14 – TESTO DELLA NORMA

Segue: Articolo 14

«Requisiti di sicurezza degli alimenti»

5. Per determinare se un alimento sia inadatto al consumo umano, occorre prendere in considerazione se l'alimento sia inaccettabile per il consumo umano secondo l'uso previsto, in seguito a contaminazione dovuta a materiale estraneo o ad altri motivi, o in seguito a putrefazione, deterioramento o decomposizione.
6. Se un alimento a rischio fa parte di una partita, lotto o consegna di alimenti della stessa classe o descrizione, si presume che tutti gli alimenti contenuti in quella partita, lotto o consegna siano a rischio a meno che, a seguito di una valutazione approfondita, risulti infondato ritenere che il resto della partita, lotto o consegna sia a rischio.
7. Gli alimenti conformi a specifiche disposizioni comunitarie riguardanti la sicurezza alimentare sono considerati sicuri in relazione agli aspetti disciplinati dalle medesime.
8. Il fatto che un alimento sia conforme alle specifiche disposizioni ad esso applicabili non impedisce alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni alla sua immissione sul mercato o per disporre il ritiro dal mercato qualora vi siano motivi di sospettare che, nonostante detta conformità, l'alimento è a rischio.
9. In assenza di specifiche disposizioni comunitarie, un alimento è considerato sicuro se è conforme alle specifiche disposizioni della legislazione alimentare nazionale dello Stato membro sul cui territorio è immesso sul mercato, purché tali disposizioni siano formulate e applicate nel rispetto del trattato, in particolare degli articoli 28 e 30 del medesimo.



REQUISITO GENERALE DI SICUREZZA DEGLI ALIMENTI



Art. 14 par. 1 Reg. (CE) n. 178/2002:
Gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato.

Alimenti dannosi per la salute

Alimenti inadatti per il consumo umano

Con l'introduzione della categoria degli «alimenti inadatti» il legislatore europeo ha anticipato la soglia di protezione del consumatore. Come mai la soglia di protezione è stata anticipata?
Per rispondere a questa domanda bisogna consultare la proposta di Regolamento formulata dalla Commissione (2000) = in molti casi è impossibile provare che certi cibi, come quelli deteriorati, sono dannosi per la salute; per questo motivo la Commissione ha proposto di inserire, accanto alla categoria degli alimenti dannosi, quella degli «alimenti inadatti».



ALIMENTI A RISCHIO



**Sentenza Berger c/ Baviera - Corte giust. 11 aprile 2013
causa C-636/11**

La Corte giust., con la sentenza Berger, ha confermato questa interpretazione. Il caso concreto = in uno stabilimento di trasformazione di alimenti di origine animale veniva rinvenuta, da parte del servizio veterinario di Stato (Baviera), carne di selvaggina maleodorante. Non si riusciva, tuttavia, a dimostrare la dannosità per la salute umana.

Sorge una controversia tra Berger (operatore del settore alimentare) e lo Stato libero di Baviera vertente sul diritto delle Autorità statali di rendere noto ai cittadini, per un verso, la denominazione dell'alimento e, per altro, la ragione sociale dell'impresa che lo aveva immesso sul mercato qualora l'alimento non fosse dannoso per la salute umana ma inadatto al consumo in quanto maleodorante e di sapore cattivo.

«Un alimento, nella misura in cui non è accettabile per il consumo umano e risulta, pertanto, inadatto ad esso, non soddisfa i requisiti relativi alla sicurezza degli alimenti che risultano dall'art. 14, par. 5, Reg. 178/2002 e, in ogni caso, rappresenta una minaccia per gli interessi dei consumatori, la cui tutela è uno degli obiettivi perseguiti dalla legislazione alimentare.

Ne consegue che, quando taluni alimenti, pur non essendo dannosi per la salute, non rispondono alle suddette prescrizioni relative alla sicurezza degli alimenti in quanto sono inadatti al consumo umano, le autorità nazionali possono, ai sensi dell'art. 17 paragrafo 2 comma secondo, del Reg. 178/2002, informarne i consumatori (...)»

I REQUISITI DI SICUREZZA - ART. 14, REG. 178/02

- ▶ I cibi non devono essere potenzialmente nocivi alla salute
- ▶ Non devono essere **inadatti** al consumo umano a tal punto da non poter essere ragionevolmente destinati a tale consumo (carne di selvaggina maleodorante ma non pericolosa per la salute = inadatta al consumo umano)
- ▶ alimenti “a rischio” (*unsafe*)
- ▶ Divieto di immissione in commercio
- ▶ Conseguenze anche sul piano privatistico (contrattuale)

SEGUE

L'espressione “**alimento a rischio**” non è tecnicamente precisa (meglio *unsafe*, insicuri), perché:

- ▶ a) parlare di alimento “a rischio” supporrebbe esservi un *pericolo*, che genera un *rischio*

N.B. Le nozioni di pericolo e di rischio sono contenute nell'art. 3 nn.ri 14 e 9 del reg. 178/2002.

Si tratta di definizioni che andrebbero invertite: prima il pericolo e poi il rischio e messe in immediata successione. Lo ha fatto l'art. 3 del Reg. (UE) 2017/625 (v. lezione sulle «definizioni»)

- ▶ b) invece, nella nozione sono inclusi anche gli alimenti “inadatti” al consumo, perché deteriorati (maleodoranti anche se non dannosi)

ALIMENTO A RISCHIO: CONDIZIONI (ART. 14 PAR. 3)

PER DETERMINARE SE UN ALIMENTO SIA A RISCHIO (E CIOÈ «DANNOSO PER LA SALUTE» O «INADATTO PER IL CONSUMO UMANO»), OCCORRE PRENDERE IN CONSIDERAZIONE I SEGUENTI ELEMENTI:

- ▶ Le condizioni d'uso normali dell'alimento da parte del consumatore
- ▶ Le informazioni messe a disposizione del consumatore, *in primis* quelle riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti.

Es.: si pensi ai cibi crudi da consumare «previa cottura» o ancora «previa adeguata cottura», sebbene prodotti conformemente alle norme igieniche, possono contenere cariche batteriche che saranno eliminate seguendo le indicazioni contenute in etichetta (es.: la carne dovrà raggiungere a cuore la temperatura di 75° e dovrà cuocere per almeno sette minuti per lato). Se non si seguono queste indicazioni contenute in etichetta i batteri renderanno l'alimento inaccettabile e quindi «insicuro».

RUOLO CENTRALE DELLE «INFORMAZIONI AI CONSUMATORI» (cfr. proposta di Regolamento)

ALIMENTO A RISCHIO: CONDIZIONI (ART. 14 PAR. 3)

PER DETERMINARE SE UN ALIMENTO SIA A RISCHIO (E CIOÈ «DANNOSO PER LA SALUTE» O «INADATTO PER IL CONSUMO UMANO»), OCCORRE PRENDERE IN CONSIDERAZIONE I SEGUENTI ELEMENTI:

- ▶ Le condizioni d'uso normali dell'alimento da parte del consumatore
- ▶ Le informazioni messe a disposizione del consumatore, *in primis* quelle riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti.

Es.: alimenti destinati ad una determinata categoria di consumatori particolarmente delicati. Se l'etichetta contiene determinate informazioni, ma il consumatore le ignora deliberatamente, l'alimento non può considerarsi «insicuro», purché la legislazione alimentare sia stata rispettata.

SICUREZZA ALIMENTARE INTESA COME «SICUREZZA INFORMATIVA»

CFR. ART. 17 PAR. 3 LETT. «B» REG. 178/2002 CHE PARLA DI «ALTRE INFORMAZIONI GENERALMENTE ACCESSIBILI».

SI PENSI AI CIBI NOCIVI PER DETERMINATE CATEGORIE DI CONSUMATORI = BASTA EVIDENZIARE LA PRESENZA DEGLI ALLERGENI O DI SOSTANZE CHE PROVOCANO INTOLLERANZE

SEGUE

Un alimento può essere a rischio anche per lacune o errori informativi (cause non intrinseche all'alimento):

- ▶ es. errore nell'indicazione del contenuto di zuccheri che induca un consumo eccessivo in soggetti diabetici
- ▶ es. omissione nell'indicazione di un allergene, che induca il consumo da parte di soggetti intolleranti
- ▶ omissione o errore nell'indicazione di modalità di conservazione, che induca una conservazione errata
- ▶ omissione o errore nell'indicazione delle modalità di uso, che induca uso pericoloso
- ▶ omissione o errore nell'indicazione di data di scadenza, con conseguente uso di prodotto microbiologicamente rischioso

ALIMENTO “DANNOSO PER LA SALUTE” – ELEMENTI DI VALUTAZIONE (ART. 14, PAR. 4):

1. Probabili effetti immediati, a breve o a lungo termine sulla salute di chi consuma l'alimento, o su quella di discendenti = si guarda agli alimenti dannosi «in prospettiva» che valuti il rischio a medio o lungo termine: in questi casi l'alimento non è sicuro ed è pertanto vietato.
2. probabili effetti tossici cumulativi di un alimento (RDI) = effetti probabili e non sicuri = cfr. principio di precauzione (ex art. 7 Reg. 178/2002)
3. particolare *sensibilità*, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori, ma solo nel caso in cui l'alimento sia espressamente *destinato* ad essa: si pensi ad un cibo prodotto per soggetti allergici o intolleranti che potrebbe presentare margini di rischio per il consumatore, anche per ragioni diverse legate alla sua specificità = nella valutazione del rischio rileva il principio di precauzione;
 - ▶ contenuto di allergeni, o di sostanze che provocano intolleranze, non è rilevante negli alimenti a destinazione generale
 - ▶ non necessaria informazione sulle conseguenze (solo obbligo di segnalare presenza, e solo per allergeni: v. Reg. (UE) 1169/2011)

ALIMENTO “INADATTO AL CONSUMO UMANO”– ELEMENTI DI VALUTAZIONE (ART. 14, PAR. 5):

Per determinare se un alimento sia «inadatto al consumo umano» occorre considerare occorre prendere in considerazione *«se l'alimento sia inaccettabile per il consumo umano secondo l'uso previsto, in seguito a contaminazione dovuta a materiale estraneo o ad altri motivi, o in seguito a putrefazione, deterioramento o decomposizione».*

L'art. 14 par. 5 si riferisce a cibi deteriorati che potrebbero non essere dannosi per la salute umana nemmeno in potenza ma che siano comunque inadeguati, in quanto non è possibile o comunque non è facile la prova della nocività per la salute.

Si pensi al cibo contaminato da insetti o carne con peli dell'animale o che sia maleodorante in seguito a putrefazione = in questi casi non è detto che si riesca a provare che si tratta di alimenti nocivi per la salute, ma nonostante ciò siano comunque inadatti ad essere consumati e quindi rientrano tra gli alimenti a rischio.

PRESUNZIONE DI PERICOLOSITÀ DELL'INTERO LOTTO = ART. 14, PAR. 6 REG. 178/2002

“Presunzione di estensione” all’intero lotto o partita:

- ▶ *“Se un alimento a rischio fa parte di una partita, lotto o consegna di alimenti della stessa classe o descrizione, si presume che tutti gli alimenti contenuti in quella partita, lotto o consegna siano a rischio a meno che, a seguito di una valutazione approfondita, risulti infondato ritenere che il resto della partita, lotto o consegna sia a rischio”*
- ▶ di fatto: inversione dell’onere della prova, a carico dell’operatore del settore alimentare;
- ▶ induzione di comportamenti commerciali particolari: si registra la tendenza alla “polverizzazione” dei lotti (o partite) di prodotto (per ridurre il numero delle unità di vendita cui si applica la presunzione di estensione)

PRESUNZIONE DI SICUREZZA DELL'ALIMENTO CONFORME

ART. 14, PAR. 7, 8 E 9 REG. 178/2002

“Presunzione di sicurezza” dell’alimento conforme:

- ▶ la conformità a una norma della legislazione alimentare UE obbliga gli Stati membri a presumere sicuro l’alimento con riguardo all’aspetto disciplinato da quella norma
- ▶ **presunzione relativa:** possibilità di provvedimenti restrittivi nazionali, “*qualora vi siano motivi di sospettare che, nonostante la conformità, l’alimento è a rischio*”
- ▶ in assenza di norme UE, la presunzione opera in base a norme nazionali, purché non violino artt. 34-36 TFUE = in questo caso si ha la trasposizione del principio del «mutuo riconoscimento» formulato dalla sentenza *Cassis de Dijon*, e quindi in mancanza di norme armonizzate a livello dell’UE, un alimento è sicuro, e può pertanto circolare in tutto il territorio dell’Unione, se risponde alla normativa di un singolo Paese membro dell’UE, purché non si tratti di misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative.

**GIURISPRUDENZA ART. 14, PAR. 8 REG.
178/2002 (ANCHE PAR. 1 E 2)**

La Corte giust. dell'UE con la sentenza *Romega* (v. bibliografia in calce), riprendendo il testo del par. 8 dell'art. 14, propone (o meglio ripropone) una lettura della nozione di «alimento a rischio» molto ampia. La Corte, ribadendo il principio per cui l'art. 14 «*consente alle autorità nazionali competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni all'immissione sul mercato o per disporre il ritiro dal mercato degli alimenti che, nonostante la loro conformità a specifiche disposizioni del diritto dell'Unione loro applicabili, danno a tali autorità motivi oggettivi di sospettare che tali alimenti sono a rischio*», ha aggiunto che «*tale disposizione, tenuto conto della sua importanza al fine di raggiungere un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori (...), deve essere interpretata in senso ampio*». Su tale presupposto, l'esistenza di una normativa come il Reg. (CE) n. 2073/2005, che fissa i criteri microbiologici e stabilisce quindi parametri specifici per valutare la contaminazione microbica degli alimenti, non esclude che l'autorità competente, in presenza di una categoria di alimenti (come la carne fresca di pollame) che si trova nelle condizioni sopra descritte, cioè che sia conforme ai criteri microbiologici ma in condizioni tali da dare motivi di sospetto, possa in ogni caso adottare i provvedimenti appropriati di cui all'art. 14, par. 8, Reg. n. 178/2002.

QUANDO PUÒ DIRSI CHE L'ALIMENTO È SICURO?

L'alimento può ritenersi sicuro se è conforme alle norme della legislazione alimentare = esso va ancorato alla nozione di sicurezza alimentare in senso ampio, e cioè comprensiva delle nozioni di:

- a) Sicurezza igienico-sanitaria;
- b) Sicurezza nutrizionale;
- c) Sicurezza informativa.

In questa direzione ci porta anche l'art. 1 par. 2 del Reg. (UE) 2017/625.

Non conformità dell'alimento = questa nozione non è legata solo alla insicurezza igienico-sanitaria ma anche alla insicurezza informativa e nutrizionale, e cioè a una nozione di sicurezza a 360°. L'alimento è, pertanto, sicuro, se comprende tutte e tre le dimensioni della sicurezza (lettere a), b) e c).

CRITICITÀ DELL'ART. 14 REG. 178/2002

L'art. 14 presenta alcune criticità in quanto nonostante abbia un oggetto molto ampio e notevoli meriti dal punto di vista della sistematicità, non fornisce un quadro normativo completo e chiaro.

- 1) La nozione di «alimento inadatto» contiene delle carenze definitorie importanti e la discrezionalità interpretativa sia delle autorità di controllo ufficiale sia del giudice che applica la norma è ancora eccessiva. Si tratta di una definizione tautologica. Difficile rendere compatibile questa nozione con il principio di proporzionalità.
- 2) Presunzione di pericolosità dell'intero lotto (art. 14, par. 6) = nel diritto italiano non è ancora applicata in maniera efficace.
- 3) Ci sono delle contraddizioni e difetti di coordinamento tra la nozione di «alimento a rischio», la disciplina degli allergeni e la normativa dell'informazione al consumatore di alimenti. Quali sono gli obblighi dell'operatore? Ciò implica problematici risvolti dal punto di vista delle sanzioni

BIBLIOGRAFIA E GIURISPRUDENZA

P. Borghi, «*Alimento a rischio*», *allergeni e altre criticità nella comunicazione alimentare*, in www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2022, pp.73-84;

Corte giust. UE, sent. 28 aprile 2022, in causa C-89/21, *Romega*.

GRAZIE PER L'ATTENZIONE