

La normativa in materia di sicurezza alimentare

Dalla Legge quadro del 2009 alla riforma del 2015*

Laura Formichella

Ricercatrice e Responsabile dell'“Osservatorio sulla codificazione e sulla formazione del giurista in Cina” presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata. Docente di diritto cinese presso la Luiss

Enrico Toti

Ricercatore e docente di diritto cinese presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre. Direttore ITA ICE Pechino. Coordinatore Rete ITA-ICE in Cina

Since 2009, the People's Republic of China has started a process of deep renewal of the legislation on food safety, through the approval of the relevant Law on February 28th, entered into force the same year, on June 1st. The regulatory framework focuses on the arrangement of safety standards and a system of risk monitoring, analysis and communication, to point out harmful substances to the health of consumers. The Law, subjected to a second Draft of Amendments, aims

to promote the activation of a system with strong commitment and broad responsibility by the food sector players for compliance with the legislation. From 2009 to the present it has been developed an intense work for detailed regulations, at various levels, in order to give effect to the provisions included in the framework law, very often not immediately applicable.

A partire dal 2009, la Repubblica popolare cinese ha avviato un processo di profondo rinnovamento della normativa sulla sicurezza alimentare. Ne costituisce momento cardine l'approvazione da parte dell'XI Assemblea Nazionale Popolare della Legge sulla sicurezza dei prodotti alimentari (*Shipin anquan fa*) del 28 febbraio 2009, entrata in vigore il 1° giugno dello stesso anno, dopo un periodo di gestazione di circa cinque anni.

Alla iniziale finalità perseguita dal legislatore cinese, quella cioè di garantire ai prodotti un agevole sbocco sui mercati esteri, si è affiancata la necessità di contrastare una serie di situazioni di emergenza rilevate in ambito nazionale. Ne è conseguita, nel quadro dell'approvazione del dodicesimo piano quinquennale del paese (2011-2015), l'inclusione, tra i suoi principali obiettivi, dell'incremento degli investimenti stranieri al fine di modernizzare l'agricoltura.

* Il primo e il secondo paragrafo sono stati redatti da Enrico Toti, il terzo e il quarto da Laura Formichella.

A tale intervento legislativo ha fatto seguito, l'anno successivo, l'emanazione di diversi provvedimenti, tra i quali il Regolamento applicativo della Legge sulla sicurezza dei prodotti alimentari (20 luglio 2009); le Disposizioni sull'amministrazione delle nuove varietà di additivi per alimenti (30 marzo 2010); le Disposizioni sul controllo e la gestione della produzione di additivi per alimenti (4 aprile 2010); i Provvedimenti amministrativi sulla gestione delle licenze per la produzione degli alimenti (4 luglio 2010); i Provvedimenti amministrativi sugli standard nazionali per la sicurezza dei prodotti alimentari (20 ottobre 2010).

La Legge cinese sulla sicurezza dei prodotti alimentari del 2009: struttura e criticità

La struttura del testo legislativo del 2009 esprime una chiara attenzione del legislatore cinese al Sistema di allarme rapido europeo e al relativo rapporto annualmente pubblicato.

Essa reca un'interpretazione ampia del concetto di sicurezza alimentare riferibile all'utilizzo di additivi per alimenti e di prodotti correlati agli stessi (art. 2), alle fasi di produzione e trasformazione dei prodotti alimentari, di distribuzione e ristorazione, di produzione e commercio di additivi per alimenti; di produzione e commercio di materiale da imballaggio, contenitori, detersivi e disinfettanti per alimenti, utensili e macchinari per la produzione e il commercio di alimenti.

La Legge si pone, inoltre, come testo di riferimento per la determinazione e l'imposizione di standard di sicurezza, applicabile a classi di alimenti già sottoposti a diversa e precedente normativa; a tale impostazione va riconosciuto il merito di garantire uniformità di disciplina rispetto alle varie categorie di prodotti, imponendo il rispetto di regole comuni ai diversi soggetti operanti nel settore alimentare.

Gli standard sulla sicurezza alimentare

Il terzo capitolo della Legge è dedicato alla previsione di standard in materia di sicurezza alimentare, la cui formulazione deve essere improntata su criteri di scientificità, ragionevolezza, sicurezza e attendibilità. In particolare essi, ai sensi dell'art. 20 della suddetta legge, devono avere ad oggetto: soglie limite di presenza di microrganismi patogeni, residui di pesticidi, residui medicinali veterinari e metalli pesanti, inquinanti e altre sostanze pericolose per la salute umana; varietà, ambiti di utilizzo e dosaggi degli additivi; requisiti per l'etichettatura e per l'identificazione di istruzioni relative alla sicurezza degli alimenti e al loro apporto nutrizionale; requisiti igienici relativi alle attività di produzione e commercio degli alimenti; requisiti di qualità da cui dipenda anche la sicurezza degli alimenti; metodi e procedure per i controlli e, con riferimento agli alimenti destinati ai bambini e ad altre particolari categorie di persone, requisiti relativi ai contenuti nutrizionali.

Tali parametri, formulati dal ministero della Salute, si fondano sulla base dei risultati acquisiti attraverso il sistema di accertamento dei rischi

La formulazione di parametri standard in materia di sicurezza alimentare da parte del ministero della Salute e di un Comitato di tecnici ed esperti

(v. *infra*) a cui concorre, sebbene con varie limitazioni, un Comitato di tecnici, integrato tra gli altri da esperti nei settori della medicina, agricoltura, alimentazione, nutrizione (art. 13).

La Legge prevede, ai fini dell'adozione di tali standard, anche l'esame e l'approvazione da parte del Comitato nazionale di revisione degli standard di sicurezza alimentare, la cui composizione, mista di tecnici e rappresentanti delle rilevanti amministrazioni statali, si propone di garantire un adeguato livello di tutela della salute umana (art. 23). L'art. 23 comma 2 della Legge infine pone un esplicito richiamo agli standard internazionali.

La previsione contenuta nel dodicesimo piano quinquennale di sicurezza dell'industria alimentare, ad opera della Commissione statale per lo sviluppo e le riforme e del ministero dell'Industria e della Tecnologia Informatica, collocava nel 2015 la scadenza per l'elaborazione o l'emendamento da parte della Cina di mille standard statali e settoriali e il completamento del sistema di gestione della sicurezza alimentare, in modo da garantire un tasso di idoneità su campione della qualità alimentare superiore al 97% e un conseguente miglioramento del grado di soddisfazione popolare cinese circa il tema dell'alimentazione.

Si deve riconoscere che, dall'entrata in vigore della Legge ad oggi, il lavoro di elaborazione e revisione degli standard relativi alla sicurezza alimentare è stato intenso e costante: si consideri, a titolo esemplificativo, l'esistenza di oltre 130 standard nazionali e di oltre 125 standard industriali relativi ai soli materiali utilizzati per il confezionamento degli alimenti. Sempre in tale ambito, tra il 2011 e il 2013, si è registrata l'approvazione di numerosi nuovi additivi per alimenti, che ne ha determinato la legittima presenza e disponibilità sul mercato cinese.

Un importante piano di revisione degli standard relativi ai materiali a contatto con gli alimenti è stata realizzata nel 2013 dalla Commissione nazionale per la salute e la pianificazione familiare (che ha sostituito il ministero per la Salute a partire da marzo 2013), con l'obiettivo di semplificare gli standard concernenti alimenti e prodotti connessi al settore alimentare, eliminare quelli obsoleti e creare un nuovo sistema di parametri. Nel dicembre del 2014 si è infine assistito alla più recente emanazione dei Nuovi standard nazionali per la sicurezza dei prodotti alimentari adottati dalla Commissione nazionale per la salute e la pianificazione familiare. I nuovi standard nazionali si riferiscono principalmente alle categorie degli additivi alimentari, dei prodotti connessi al settore alimentare, dei materiali a contatto con gli alimenti, dei metodi di controllo e delle specifiche procedure igieniche per le operazioni relative agli alimenti.

Il sistema di monitoraggio e accertamento

Accanto alla previsione di tali parametri, il legislatore cinese ha strutturato un sistema di monitoraggio, analisi e comunicazione del rischio

che permetta di segnalare per la salute dei consumatori la pericolosità di specifiche sostanze.

La creazione di un contesto normativo per certi profili in armonia con quello degli altri paesi mira, nel più generale obiettivo di garantire un adeguato livello di sicurezza alimentare, ad agevolare l'applicazione del principio di equivalenza contenuto nell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie dell'Organizzazione mondiale del commercio.

Le maggiori criticità che sono state rivolte ad un sistema così strutturato attengono, però, alla concentrazione di poteri nelle mani del ministero della Salute. A quest'ultimo sono infatti demandate, sebbene in collaborazione con altri dipartimenti del Consiglio degli Affari di Stato, la formulazione e l'attuazione dell'intero piano nazionale per fronteggiare i rischi per la sicurezza alimentare del paese (art. 11). Tale ministero risulta il collettore di tutte le denunce provenienti dalle altre amministrazioni: per l'agricoltura, per il controllo della qualità (Aqsiq), per l'industria e il commercio, per la supervisione e il controllo degli alimenti e dei farmaci (art. 12). Al ministero della Salute è infine affidato il compito di stabilire un sistema di valutazione dei rischi di danno biologico, chimico e fisico negli alimenti e negli additivi con potenziale impatto sulla sicurezza alimentare.

La stessa struttura disegnata dalla Legge del 2009 ha suscitato ulteriori perplessità in ordine a una possibile insufficiente autonomia e indipendenza dei due comitati cui è demandata l'attività più propriamente di carattere scientifico.

La Legge, anzitutto, non provvede alla diretta istituzione del Comitato di esperti di cui all'art. 13, l'indicazione delle cui composizione, funzioni e garanzia di indipendenza sarebbe stata importante, ma fissa solamente le relative materie di competenza.

Il Comitato di esperti, nominato dal ministero della Salute, non può peraltro operare di propria iniziativa, dovendo ogni volta attendere impulso dai rilevanti dipartimenti amministrativi. Del resto non si intravedono, in generale, possibilità per valutazioni autonome di situazioni di rischio da parte di organi di carattere scientifico, il cui intervento viene attivato solamente su iniziativa dell'apparato amministrativo statale. Il Comitato di esperti nominato dal ministero della Salute, che pur partecipa al sistema di accertamento, non dispone di poteri autonomi espressamente previsti dalla legge. In base all'art. 14 della Legge è il ministero della Salute che organizza i lavori di accertamento, senza che venga menzionato il ruolo di tale Comitato scientifico. L'art. 15 attribuisce alle varie amministrazioni il potere di fornire nella fase di accertamento informazioni e pareri al ministero della Salute, ma altrettanto non può il Comitato di esperti.

Gli obblighi degli operatori di settore

La Legge del 2009 mira a favorire l'attivazione di un sistema in cui gli operatori di settore vengano gravati da consistenti impegno e responsabi-

Le perplessità della Legge del 2009: la concentrazione dei poteri nelle mani del ministero della Salute

lità nel rispetto degli standard sulla sicurezza alimentare. Tale previsione può teoricamente favorire un rafforzamento dell'intero impianto di prevenzione e tutela della salute umana.

Alle aziende che producono o commercializzano alimenti è fatto obbligo di istituire e rafforzare il proprio sistema di gestione della sicurezza alimentare, ad esempio attraverso la formazione del personale dipendente e la realizzazione, nel rispetto della legge, di ispezioni adeguate.

Ai sensi dell'art. 33, lo Stato incoraggia le aziende che producono o commercializzano alimenti a conformarsi alle Norme di Buona Fabbricazione (*Liang hao shengchan guifan*) e a implementare un sistema del tipo Haccp (*Weihai fenxi yu guanjian kongzhi dian tixi*). Inoltre impone che le imprese operanti in tali settori adottino propri sistemi di gestione del rischio anche attraverso attività di ispezione sul cibo in collegamento con l'Amministrazione per il controllo della qualità (Aqsiq), l'Amministrazione per l'industria e il commercio, l'Amministrazione statale per la supervisione e il controllo degli alimenti e dei farmaci, dandone infine pubblica notizia.

L'iter di revisione del testo

La prima bozza di emendamento

Il 29 ottobre 2013 l'Ufficio per gli Affari legislativi del Consiglio di Stato ha formulato una bozza di emendamento ai fini della revisione del testo di legge del 2009. La necessità di una revisione a distanza di quattro anni dall'approvazione della legge quadro in materia di sicurezza alimentare è stata dettata dal perpetuarsi di scandali e dalla maggiore consapevolezza acquisita sulla base dell'esperienza legata all'attuazione del testo del 2009.

La nuova dirigenza governativa ha posto in essere un progetto di ampia riforma istituzionale e di centralizzazione dei poteri di disciplina, volto essenzialmente a ripristinare la credibilità della produzione cinese. La bozza di emendamento ha apportato profonde modifiche al testo precedente. Volendo selezionare alcuni dei temi principali possiamo indicare i seguenti: I) individuazione di chiari ambiti di competenza tra i diversi soggetti coinvolti nel controllo delle questioni alimentari, anzitutto dell'Amministrazione statale per la supervisione e il controllo degli alimenti e dei farmaci, la principale agenzia in materia di sicurezza alimentare; la Commissione nazionale per la salute e la pianificazione familiare e l'Aqsiq (art. 5); II) inserimento a livello di governo provinciale, municipale e di contea dei costi per la sicurezza alimentare nell'ambito del Pil locale o identificazione degli stessi quale oggetto di un budget finanziario annuale; III) introduzione di un nuovo sistema in cui la sola "licenza di produzione alimentare e di esercizio" trovi applicazione in sostituzione delle specifiche licenze per i produttori di generi alimentari, per gli ope-

I numerosi scandali in materia di sicurezza alimentare hanno reso necessaria la revisione della Legge del 2009

ratori di settore e per i fornitori di servizi di ristorazione. Introduzione inoltre di uno specifico obbligo di conseguire idonea licenza per gli operatori in materia di additivi alimentari (art. 47); IV) approfondendo quanto previsto in termini di obblighi e responsabilità degli operatori di settore, identificazione nei produttori di alimenti dei principali responsabili in materia di sicurezza alimentare, ponendo uno specifico accento sulle piccole aziende in gran parte responsabili degli scandali. La gestione delle aziende alimentari può essere attribuita soltanto a terzi dotati di particolari competenze riconosciute a livello nazionale; V) previsione dell'obbligo di istituire un sistema di tracciabilità per tutti i prodotti alimentari da esse trattati (art. 35). L'attuazione di un sistema di tracciabilità nazionale affidabile mira a un migliore accertamento della responsabilità nell'eventualità di scandali di settore, oltre che a costituire un autorevole riferimento per i consumatori rispetto alla qualità dei prodotti acquistati (art. 39); VI) imposizione ai rivenditori online del controllo sulla regolarità delle licenze dei produttori con assunzione solidale di responsabilità rispetto ai prodotti venduti in considerazione dell'enorme sviluppo delle transazioni online e del contestuale incremento di rischio di contraffazione (art. 59); VII) esclusione del termine "integratore alimentare" con riferimento ai cosiddetti prodotti per la salute e introduzione di una descrizione generale di tale tipo di prodotti; VIII) previsione di un obbligo di registrazione per le nuove specie, ingredienti, prodotti o alimenti biologici importati per la prima volta. Rispetto a tali prodotti si sottolinea un'intensificazione dei controlli da parte dell'Aqsq e delle dogane; IX) previsione del diritto, da parte dell'Aqsq che detiene un elenco di produttori d'oltremare, di visitare le strutture estere al fine di verifica o interruzione dell'importazione dei prodotti alimentari che violano le norme cinesi (art. 80, art. 83); X) incremento delle sanzioni irrogabili dall'Amministrazione statale per la supervisione e il controllo degli alimenti e dei farmaci in caso di violazione della Legge da parte dei produttori. Nell'ipotesi specifica di utilizzo di additivi non conformi agli standard, il produttore è tenuto al pagamento di una sanzione il cui importo è calcolabile secondo due diverse modalità: se il valore totale del prodotto è inferiore ai 10.000 renminbi, l'importo è compreso tra i 50.000 e i 150.000 renminbi; in caso contrario, tra le quindici e le trenta volte il valore totale del bene. Inoltre, colui che è stato colpito da una sentenza di condanna a pena detentiva o da altre sanzioni gravi, può essere interdetto a vita dall'esercizio dell'attività commerciale; XI) possibilità per il consumatore che abbia acquistato un prodotto alimentare non conforme agli standard di richiedere al produttore o al venditore consapevoli della difformità, la corresponsione di una penale pari a dieci volte il prezzo pagato o a tre volte l'ammontare della perdita in aggiunta al risarcimento del danno subito.

L'iniziativa del Consiglio di Stato è indicativa della recente sensibilità del governo in tema di sicurezza alimentare. Si noti come le disposizioni sulla tutela del consumatore risultino, in tale ambito, persino più incisive

Il 14 maggio 2014 l'Assemblea nazionale popolare rivede e pubblica la "Prima Bozza di Emendamento"

di quelle della nuova Legge sulla tutela del consumatore emendata l'anno precedente.

Il 14 maggio 2014 la bozza del Consiglio di Stato è stata presentata all'Assemblea nazionale popolare per la revisione e l'approvazione. Quest'ultima, dopo aver apportato delle lievi modifiche, ha varato la proposta di revisione nota come "Prima Bozza di Emendamento" e ha dichiarato l'apertura del relativo commento pubblico. Lasciando inalterate le varie disposizioni della bozza governativa relative alla razionalizzazione delle procedure amministrative ed al rafforzamento dei sistemi di prevenzione e repressione, l'organo assembleare ha introdotto: I) un obbligo dello Stato per la costruzione e lo sviluppo di sistemi di tracciabilità, al fine di rinforzare la previsione del più generico obbligo delle imprese di aderire a tali sistemi; II) la previsione di ispezioni senza preavviso da parte dell'Amministrazione statale per la supervisione e il controllo degli alimenti e dei farmaci sulle attività degli operatori di piccole dimensioni e del corrispondente potere di pubblicazione; III) la predisposizione di guide sugli standard di sicurezza alimentare destinate al personale impiegato nelle attività di produzione e vendita di prodotti alimentari a fini di divulgazione dell'informazione.

La seconda bozza di emendamento

Al fine di riconoscere maggiore incisività all'azione dell'opinione pubblica, l'Assemblea Nazionale Popolare ha provveduto alla stesura di una "Seconda Bozza di Emendamento", il cui "Testo per la raccolta dei commenti pubblici" è stato pubblicato il 22 dicembre 2014. Tra gli elementi di novità rispetto ai due precedenti testi si segnalano: I) l'ulteriore inasprimento delle sanzioni per i produttori di additivi e di alimenti per neonati in violazione degli standard di sicurezza alimentare e la previsione del pagamento di una sanzione compresa tra le quindici e le trenta volte il valore dei ricavi generati dalle attività illecite; II) la previsione di regole specifiche in materia di etichettatura dei prodotti alimentari geneticamente modificati e di dure sanzioni in ipotesi di mancato rispetto delle stesse; III) l'incremento degli obblighi di certificazione per i rivenditori di prodotti alimentari online; IV) il perfezionamento dei meccanismi di auto ispezione, al fine di ridurre i costi delle ispezioni dell'Amministrazione statale per la supervisione e il controllo degli alimenti e dei farmaci e di gestione, alla luce dei più recenti scandali alimentari, del problema della vendita di prodotti alimentari scaduti. I commenti pubblici sono stati raccolti il 19 gennaio 2015 e la revisione della Legge sulla sicurezza alimentare ha continuato a costituire una delle principali preoccupazioni dell'organo legislativo anche nelle settimane successive.

La nuova Legge sulla sicurezza alimentare

La versione definitiva della Legge sulla sicurezza alimentare è stata approvata il 24 aprile 2015 dal Comitato permanente ed entrerà ufficial-

L'opinione pubblica è chiamata a integrare il testo di legge con i propri commenti

mente in vigore il 1° ottobre 2015. Il nuovo testo consta di 154 articoli, rispetto ai 104 della versione originaria, e introduce novità rilevanti al fine del rafforzare il sistema di sicurezza alimentare in Cina.

Con il nuovo testo di legge è stato ufficialmente istituito un moderno sistema di tracciabilità sul modello di quelli francese e statunitense, già in uso in Cina limitatamente ai marchi di alta fascia per fini essenzialmente propagandistici. L'emendamento mira ad ampliare la portata del sistema vincolando sia produttori che venditori di prodotti alimentari e si rivolge, pertanto, all'industria alimentare nel suo complesso. Il sistema di prevenzione mira ad essere più efficiente e meno costoso anche grazie alla previsione, in capo ai produttori e ai venditori di prodotti alimentari, degli obblighi di procedere ad autoispezioni periodiche e di redigere relazioni da sottoporre all'attenzione delle autorità locali competenti.

Rispetto al controllo sugli additivi alimentari, la Legge vieta espressamente la produzione e la circolazione di additivi qualora non conformi agli standard di sicurezza ed estende ad essi le procedure di autoispezione e gli obblighi di report.

L'attività di supervisione assume un ruolo di primaria importanza anche all'interno dei locali in cui sono consumati alimenti e bevande, quali bar e ristoranti, i cui responsabili devono garantire un meticoloso controllo sull'igiene degli utensili e delle stoviglie.

Tra le varie novità introdotte dall'emendamento, è opportuno menzionare la previsione di una specifica sezione sugli alimenti speciali (Capitolo IV, Sezione IV), ossia "alimenti macrobiotici, alimenti a fini medici speciali, alimenti per neonati ed altri alimenti speciali". I processi di produzione e di vendita di tali prodotti devono sottostare ad una rigida regolamentazione: gli alimenti macrobiotici devono essere registrati presso l'Amministrazione statale per la supervisione e il controllo degli alimenti e dei farmaci o presso i dipartimenti provinciali della stessa, a seconda delle materie prime utilizzate; gli alimenti a fini medici speciali e quelli per neonati devono essere registrati rispettivamente presso l'Amministrazione statale per la supervisione e il controllo degli alimenti e dei farmaci e presso i dipartimenti provinciali della stessa. Un'attenzione particolare è rivolta al settore dei prodotti lattiero-caseari, colpito dai recenti scandali relativi alla vendita di latte in polvere. I produttori di latte in polvere, oltre ad essere soggetti all'obbligo di registrare la formula del proprio latte presso l'Amministrazione statale per la supervisione e il controllo degli alimenti e dei farmaci, sono tenuti a effettuare regolari ispezioni interne e a presentare relazioni periodiche alla suddetta autorità.

Novità ulteriori riguardano il settore dell'e-commerce dove, in ragione del vertiginoso aumento delle vendite online, sono stati previsti nuovi obblighi specifici a carico delle piattaforme commerciali, tra i quali: I) registrazione dei fornitori e controllo dei loro certificati, in modo da impedire l'accesso alla piattaforma a coloro che svolgono la propria attività contro la legge; II) risarcimento dei danni arrecati ai consumatori nel caso

in cui non siano state in grado di fornire l'identità e i recapiti dei rivenditori; III) relazioni periodiche agli organi governativi sulle pratiche commerciali scorrette. Gli aspetti innovativi di maggiore rilievo riguardano il sistema sanzionatorio, la cui efficacia deterrente è stata rafforzata dalle seguenti previsioni: I) detenzione fino ad un massimo di quindici giorni per i produttori che fanno uso di additivi alimentari non commestibili; II) risarcimento dei danni al consumatore pari a tre volte il valore della perdita causata dall'acquisto di prodotti alimentari scadenti (e non più soltanto pari a dieci volte il prezzo del prodotto alimentare acquistato); III) sanzioni di importo pari a trenta volte il valore del prodotto e, se quest'ultimo non supera i 10.000 renminbi, l'importo può arrivare fino a 150.000 renminbi; IV) sanzioni fino a 200.000 renminbi e sequestri per i proprietari di siti produttivi che siano a conoscenza dell'attività illegale ivi svolta e per i fornitori che consegnino sostanze illegali ai produttori; V) retrocessione o licenziamento per i funzionari impiegati nei dipartimenti amministrativi per la tutela della sicurezza alimentare nel caso di inadempimento dei propri obblighi e sanzioni penali nel caso di abuso di potere.

Le nuove previsioni hanno fornito importanti risposte ai problemi relativi alla qualità dei prodotti alimentari in circolazione, rafforzando sia il sistema preventivo che quello repressivo, valorizzando il bene della salute umana e mirando a rafforzare la fiducia del consumatore. Tuttavia, in quanto previsioni generiche e di ampia portata, richiedono di essere specificate da un Regolamento di attuazione di cui si attende l'emanazione. La previsione di un sistema di tracciabilità per l'intero processo di produzione alimentare, ad esempio, richiede dei chiarimenti e delle specificazioni (requisiti specifici e standard).

La più recente normativa di dettaglio

Molta attenzione va riposta dunque sulla normativa di primo e secondo grado, che si innesta sulla struttura dettata dalla legge quadro, a causa della non immediata applicabilità, il più delle volte, del testo normativo del 2009 e del rinvio a una normativa di dettaglio che ne possa rendere operativa la disciplina. In tal senso si rinviene un'importante differenza rispetto alla normativa europea di settore.

In aggiunta a quanto sopra riportato, nel corso del 2014 si è assistito all'emanazione di Misure sulla procedura per l'irrogazione di sanzioni da parte dell'Amministrazione statale per la supervisione e il controllo degli alimenti e dei farmaci; di Misure sulle ispezioni per la sicurezza alimentare e di Misure sul prelievo e sull'analisi di campioni alimentari adottate dall'Amministrazione statale per la supervisione e il controllo degli alimenti e dei farmaci. Da ultimo, il 28 gennaio 2015, la Commissione nazionale per la salute e la pianificazione familiare ha pubblicato l'Avviso sulla revisione delle disposizioni sull'amministrazione degli additivi per alimenti.

Infine sono state emanate dall'Amministrazione statale per la supervi-

sione e il controllo degli alimenti e dei farmaci le Misure amministrative sul ritiro dei prodotti alimentari del 17 marzo 2015, che entreranno in vigore il 1° settembre dello stesso anno. Volendo individuarne le linee essenziali, ricordiamo che: I) il produttore e il commerciante sono responsabili della sicurezza dei prodotti alimentari e sono tenuti a sospendere immediatamente la produzione e le attività operative qualora risultino in circolazione dei prodotti alimentari non sicuri. Inoltre essi debbono informarne tempestivamente i consumatori; II) se la circolazione di prodotti alimentari non sicuri viene individuata da organizzatori di marketing, affittuari di negozi alimentari, organizzatori di esposizioni alimentari o fornitori di terze parti, tali soggetti sono tenuti ad adottare tutte le misure necessarie per garantire l'interruzione della produzione e la vendita di tali prodotti; III) la procedura di ritiro varia a seconda dell'intensità del rischio. Se il prodotto alimentare può compromettere gravemente la salute del consumatore o causarne addirittura la morte, la procedura deve essere avviata entro ventiquattro ore dalla scoperta e completata entro venti giorni lavorativi. Nelle ipotesi di minore gravità, il termine di avvio della procedura è raddoppiato. Nel caso particolare di falsa etichettatura, invece, la procedura deve essere avviata entro settantadue ore dalla scoperta del problema di etichettatura e completata entro trenta giorni lavorativi; IV) se viene rilevato che i prodotti alimentari contengono additivi illegali, altre sostanze non alimentari o materie prime provenienti da carne avariata o animali malati, la distruzione di questi deve avvenire immediatamente e *in loco*; V) l'operatore commerciale ha l'obbligo di pubblicare l'avviso di ritiro e, cinque giorni dopo la pubblicazione, di presentare relazioni scritte ai dipartimenti provinciali dell'Amministrazione statale per la supervisione e il controllo degli alimenti e dei farmaci.

I suindicati provvedimenti possono inquadarsi nell'ambito di una più generale politica di tutela della salute e di repressione delle condotte potenzialmente lesive della stessa. Sotto il profilo della tutela preventiva, si cerca di garantire un grado più elevato di sicurezza alimentare mediante la ridefinizione degli standard nazionali, il rigido controllo sugli additivi per alimenti, la frequenza e l'accuratezza delle ispezioni, la possibilità di verificare con strumenti scientifici e tecnologici la qualità dei prodotti alimentari esposti sugli scaffali o conservati nei magazzini. Sotto il profilo della repressione delle condotte lesive si mira a rendere effettivo il sistema così delineato, attraverso la concentrazione dei poteri sanzionatori nella sola Amministrazione statale per la supervisione e il controllo degli alimenti e dei farmaci e la previsione di specifiche condizioni e dettagliate modalità di irrogazione delle sanzioni. ■