

## **L'autocontrollo nelle produzioni primarie, con particolare riferimento al settore ortofrutticolo (e filiera IV Gamma)<sup>1</sup>.**

di

**PAOLO BORGHI**

Professore straordinario di Diritto alimentare dell'Unione Europea\*

1. Il titolo propostomi per questo intervento rimanda a un tema piuttosto complesso: a dire il vero, rimanda a più di un tema.

Si parla infatti di “settore primario” (e specialmente, di quello dell'ortofrutta) che pone problemi tutti suoi, per quanto concerne il tema dell'autocontrollo; e della “filiera IV Gamma”, la quale – come è noto – rappresenta il settore industriale che condiziona, mediante taglio, pulizia e confezionamento in contenitori di plastica o in sacchetti sigillati (senza ulteriori manipolazioni e pronti per il consumo), prodotti ortofrutticoli freschi destinati a essere consumati crudi.

Un settore dell'industria alimentare, dunque, per quanto fra tutti il più vicino e strettamente interconnesso con quello della produzione primaria, poiché il prodotto non viene radicalmente trasformato, ma soltanto “condizionato” (ossia posto, mediante processi industriali, nelle esatte condizioni in cui sarà utilizzato dal consumatore finale).

Il tema che Alimpresa mi ha proposto – e che volentieri ho accettato – quindi, richiede un duplice ragionamento: prima di tutto uno sguardo all'autocontrollo nel settore primario; poi qualche considerazione ulteriore, per sondare le ricadute che la disciplina ha sull'industria che si trova immediatamente “a valle” della produzione agricola. Il tutto, con un comune denominatore: la recente innovazione della disciplina dell'autocontrollo, cui la Comunità europea ha messo mano emanando il regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, che ha di fatto sostituito (o meglio, sostituirà a partire dal 1° gennaio 2006) la precedente disciplina data con la direttiva n. 93/43/CEE (del Consiglio, del 14 giugno 1993, conosciuta anche come “direttiva sull'HACCP), e con le discipline nazionali di attuazione (per l'Italia, il d.lgs. n. 155/97).

Due sono le principali ragioni di novità intervenute con il reg. n. 852/2004. Non mi dilungherò su questo tema (altri relatori, e ben più esperti di me, se ne occupano in questa mattinata di confronti). Alcune novità sono di contenuto; altre, soprattutto, di metodo con cui il legislatore comunitario ha disciplinato la materia, poiché al posto della “vecchia” direttiva (che aveva ricevuto attuazioni più o meno armonizzate nei singoli Stati membri della CE, con leggi e decreti

\* Cattedra “Jean Monnet”, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Ferrara.

<sup>1</sup> Relazione per il convegno Alimpresa “*La nuova disciplina dell'autocontrollo e del controllo ufficiale nelle produzioni alimentari?*”, Milano, 7 Aprile 2005.

nazionali, come d'ordinario avviene davanti alle direttive comunitarie di armonizzazione) è stato introdotto nell'ordinamento un "regolamento", il quale ha la caratteristica (riconosciuta dal Trattato CE) di applicarsi direttamente, sicché dal prossimo anno occorrerà guardare proprio ad esso (e soltanto ad esso) per conoscere le regole di autocontrollo applicabili, simultaneamente in tutto il territorio europeo, alle imprese alimentari.

Resterà agli Stati il compito di dettare le sanzioni per chi violerà le nuove norme, eventualmente adattando – fin dove possibile – le sanzioni già previste dalle precedenti discipline attuative della direttiva del 1993 riferendole, ora, ai precetti della nuova disciplina. Ma si immagini quale vantaggio possa rappresentare la scelta di utilizzare un regolamento, un tipo di atto normativo che non richiede (se non marginalmente) leggi nazionali di adattamento, per rendere più rapida la realizzazione delle finalità della normativa, soprattutto in quei paesi appena entrati nella CE, che tanta strada hanno ancora da percorrere per attuare il diritto comunitario entro i loro confini (e che spesso hanno, nel frattempo, tante altre difficoltà nel portare a piena realizzazione i loro ancor giovani sistemi giuridici).

2. La disciplina preesistente, per la quale vige in Italia il d.lgs. n. 155/97 ma possiamo far riferimento alla matrice comunitaria (la citata direttiva n. 93/43/CEE), escludeva – almeno ad un primo sguardo – il settore primario dal campo di applicazione della disciplina dell'igiene dei prodotti alimentari.

L'art. 2 della direttiva era piuttosto esplicito. Riferendosi alle misure relative all'autocontrollo, diceva: "Le misure comprendono tutte *le fasi successive alla produzione primaria* (quest'ultima include tra l'altro la raccolta, la macellazione e la mungitura), vale a dire: preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione e vendita o fornitura al consumatore". Era, cioè, soggetta espressamente agli obblighi di autocontrollo ogni attività che viene *dopo* la produzione primaria; dunque quest'ultima restava esclusa dall'elenco di quelle attività imprenditoriali per le quali l'autocontrollo era prescritto come obbligatorio.

Coerentemente, lo stesso art. 2 (che dava alcune fondamentali definizioni da utilizzare nel leggere la direttiva), chiamava "Industria alimentare: ogni impresa, pubblica o privata che, a scopo di lucro oppure no, esercita una qualsiasi o tutte le seguenti attività: preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione, vendita o fornitura di prodotti alimentari". Anche qui non vi erano né la coltivazione (con tutte le sue fasi e momenti), né la macellazione o la mungitura.

Il d.lgs. n. 155/97, ovviamente, dovendo limitarsi ad attuare la volontà del legislatore comunitario non si discostava da tali limiti, e non prevedeva obblighi di diverso tipo per gli agricoltori, quasi che la condotta igienica di questi non potesse influire sull'igiene del prodotto alimentare trasformato.

In verità, però – e malgrado quanto si è appena osservato in teoria – se si guarda bene alla portata pratica delle disposizioni, già con la dir. 93/43/CEE molti agricoltori finivano per esser in qualche modo coinvolti (che lo volessero o no) dal sistema dell'autocontrollo. Basta pensare a quanti produttori agricoli,

in realtà, effettuano almeno una delle operazioni (che la direttiva considerava “successive alla produzione primaria”) di preparazione, o di trasformazione, o di confezionamento, o di deposito, oppure di trasporto, o di distribuzione, di manipolazione o di vendita al consumatore. E’ ben raro – nella pratica – che un agricoltore si limiti a raccogliere il frutto e poi, senza stoccarlo in un magazzino neppure per un istante, se ne stia in attesa del trasportatore che prelevi direttamente il suo prodotto per portarlo all’industria di trasformazione (o ai mercati generali).

Non è un caso che una circolare del Ministero della sanità (del 7 agosto 1998), solo apparentemente derogando alla norma comunitaria, individuasse espressamente una limitata applicazione delle norme sull’autocontrollo (in quella occasione si parlava del d.lgs n. 155/97) anche alle produzioni agricole, chiarendo che dovevano considerarsi assoggettate al regime tutte le fasi post-raccolta quali la selezione, il deposito e il confezionamento, tutte le volte che esse avvengano in sedi diverse dall’azienda produttrice; ma soprattutto prevedendo che, nell’ambito dell’azienda produttrice, vi erano soggette sia le operazioni di deposito per la vendita all’ingrosso e di confezionamento dei prodotti (quando l’agricoltore li metta in confezioni destinate al consumatore), sia la vendita diretta al consumatore.

In sostanza – per dirla in altri termini – a una prima lettura della vecchia disciplina pareva che l’impresa agricola avesse poco o nulla a che vedere con il sistema dell’autocontrollo. Poi, leggendo meglio (o, piuttosto, considerando quello che normalmente avviene nella vita concreta delle imprese agricole) si scopriva che l’HACCP era, in effetti, già allora applicabile all’agricoltore in molte circostanze, per il semplice fatto che egli di solito compie operazioni che non sono strettamente agricole, ma che sono tuttavia inevitabili e necessarie per mettere il prodotto a contatto con il mercato.

Dunque, se si va oltre la pura teoria, alla luce del normale modo di operare delle imprese agricole, la distinzione fra settore primario e fasi successive era, effettivamente, una classificazione un po’ macchinosa, e in un certo senso alquanto assurda o, quanto meno, poco aderente alla realtà.

Occorre poi aggiungere un altro elemento importante: anche nella “vecchia” direttiva, l’Allegato che contiene, genericamente, “Disposizioni applicabili ai prodotti alimentari”, e che definisce alcune condizioni particolari di selezione e di conservazione di materie prime, semilavorati e prodotti finiti, prevedeva (al cap. IX) meccanismi di selezione delle materie prime. Esso, infatti, diceva: “Un’impresa alimentare non deve accettare materie prime o ingredienti se risultano contaminati, o si può logicamente presumere che siano contaminati, da parassiti, microrganismi patogeni o tossici, decomposti o sostanze estranee che, anche dopo le normali operazioni di cernita e/o le procedure preliminari o di trattamento eseguite in maniera igienica, non siano adatte al consumo umano”.

Tutto questo finiva per comportare da parte delle industrie di trasformazione l’adozione, di fatto, di un meccanismo piuttosto rigoroso di selezione dei fornitori, che doveva indurre a scegliere soltanto quelli più adatti alle loro esigenze di igiene, intesi come quelli che in qualche modo già adottassero su base volontaria un sistema di autocontrollo di tipo HACCP, capace di

prevenire contaminazioni da parassiti, microrganismi, decomposti, ecc., facilitando enormemente il loro compito e riducendo il loro rischi e i loro costi.

3. L'emanazione, da parte della Comunità europea, del regolamento (CE) n. 178/02 rappresenta un punto di svolta, o almeno un momento fondamentale anche per l'autocontrollo (che pure non è l'oggetto del regolamento).

In esso, la produzione primaria è a tutti gli effetti una fase della produzione alimentare: è noto che l'art. 3 del regolamento definisce impresa alimentare "ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti" (n. 2); e che tali fasi si identificano in "qualsiasi fase, importazione compresa, *a partire dalla produzione primaria* di un alimento inclusa fino al magazzinaggio, al trasporto, alla vendita o erogazione al consumatore finale inclusi e, ove pertinente, l'importazione, la produzione, la lavorazione, il magazzinaggio, il trasporto, la distribuzione, la vendita e l'erogazione dei mangimi" (n. 17 - il corsivo è ancora mio); e che, infine, per produzione primaria si intendono, per il reg. 178/02, "tutte le fasi della produzione, dell'allevamento o della coltivazione dei prodotti primari, compresi il raccolto, la mungitura e la produzione zootecnica precedente la macellazione e comprese la caccia e la pesca e la raccolta di prodotti selvatici".

In altre parole, la produzione primaria non può più essere giuridicamente considerata come se fosse un "momento antecedente", di scarsa o solo eventuale importanza, per la sicurezza degli alimenti, bensì come il momento iniziale della produzione alimentare, capace di influire sulla salubrità (e sulla qualità) alla pari di una qualsiasi delle fasi produttive successive. E' l'affermazione di quel cosiddetto "approccio integrato di filiera" che il Libro bianco della Commissione sulla sicurezza alimentare ha sintetizzato con la ormai nota formula (decisamente abusata, quasi fosse uno slogan) "from farm to fork", precisando che la politica "dai campi alla tavola" copre tutti i settori della catena alimentare, compresa la produzione dei mangimi, la produzione primaria, ecc.

Proprio il Libro bianco, anzi, conteneva indicazioni interessanti anche per il tema dell'autocontrollo, osservando fra l'altro che "col tempo, la Comunità ha sviluppato ampie prescrizioni in materia d'igiene degli alimenti", ma che tuttavia si era di fronte a "una serie di regimi diversi ... a seconda che gli alimenti siano di origine animale o vegetale, differenza che può essere giustificata soltanto per ragioni storiche. Certi ambiti sono tra l'altro rimasti al di fuori della portata di tali prescrizioni, come ad esempio la produzione di alimenti di origine vegetale a livello delle aziende agricole (produzione primaria)".

Di qui, l'esigenza di una nuova e più completa normativa, ispirata al principio per cui la realizzazione di analisi del rischio e di principi di controllo nonché il rispetto di regole igieniche debbano applicarsi a tutti i livelli della catena degli alimenti, e debbano garantire la sicurezza.

Simili idee di fondo si ritrovano puntualmente anche nelle premesse del reg. 178/02, il cui considerando n. 12 afferma "Per garantire la sicurezza degli

alimenti occorre considerare tutti gli aspetti della catena di produzione alimentare come un unico processo, a partire dalla produzione primaria inclusa, passando per la produzione di mangimi fino alla vendita o erogazione di alimenti al consumatore inclusa, in quanto ciascun elemento di essa presenta un potenziale impatto sulla sicurezza alimentare”.

Davanti a tutto ciò, non è difficile accorgersi che la direttiva del 1993 sull'autocontrollo, oltre che superata dalla pratica, era divenuta, in un certo qual modo, anacronistica proprio per l'esclusione – che pure ancora esisteva sulla carta, ma era ormai priva di senso – del settore primario. Anzi, quella esclusione era divenuta ormai incompatibile con il reg. 178/02, che non solo pone i principi *generali* della legislazione alimentare futura, ma che impone anche di leggere il diritto vigente alla luce di tali principi (dice il considerando n. 5 che, in attesa di adeguare l'intero ordinamento comunitario e gli ordinamenti statali ai nuovi principi, occorre che la legislazione pertinente sia applicata in base ai principi stabiliti nel presente regolamento).

A questa ragione fondamentale – e, come dicono i giuristi, “sistematica – ve n'era poi un'altra che si è già anticipata poc'anzi: l'allargamento dell'UE a dieci nuovi Stati, alcuni dei quali dotati di sistemi di sicurezza alimentare già assai avanzati; altri un po' meno, e destinati a impiegare ancora alcuni anni per attuare nel loro ordinamento le misure relative all'autocontrollo. Tenendo conto del progressivo venir meno delle frontiere, e della conseguente creazione di un unico mercato comprendente anche questi ultimi Paesi meno avanzati (verso i quali il principio di libera circolazione delle merci avrebbe impedito di innalzare barriere sanitarie, se non a prezzo di liti e ... cause davanti alla Corte di giustizia delle CE), occorre trovare un meccanismo per imporre anche a loro le regole di autocontrollo che già i precedenti Stati dell'Europa a 15 avevano da tempo recepito, che non richiedesse da parte loro sforzi normativi sproporzionati alle loro attuali capacità e che, soprattutto, assoggettasse istantaneamente (senza aspettare, appunto, norme nazionali ancora di là da venire) le loro imprese alimentari agli stessi obblighi cui sottostanno le imprese del settore nel resto d'Europa.

4. Ecco le fondamentali ragioni che hanno indotto la Comunità europea a riprendere in mano il tema dell'igiene e dell'autocontrollo nelle produzioni alimentari, e ad emanare regolamenti piuttosto ampi ed articolati sull'argomento. Abbiamo detto “regolamenti” – più d'uno – perché quella compiuta dal legislatore comunitario non è stata una semplice sostituzione della vecchia direttiva: è stata, invece, una operazione complessa, con cui si è dato vita ad un quadro normativo più ampio di quello precedentemente esistente, composto da una disciplina – per così dire – generale (quella dettata col reg. n. 852/2004, appunto) e da una serie di ulteriori normative più settoriali.

Ci si riferisce al reg. (CE) n. 853/2004, della stessa data, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene degli alimenti di origine animale; al reg. (CE) 854/2004, di eguale data, che pone norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano; e

da ultimo al reg. (CE) 183/2005, del 12 gennaio 2005, che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi.

L'attenzione particolarmente accentuata ai mangimi e agli alimenti di origine animale, da un lato è la conseguenza evidente degli allarmi sanitari di fine anni '90 (quando i problemi di sicurezza alimentare riguardarono soprattutto BSE e pollame contenente diossina, e risalivano essenzialmente ai mangimi con cui essi venivano alimentati); dall'altro, si ricollega strettamente all'impostazione del reg. 178/2002, il quale (all'art. 15) pone requisiti di sicurezza dei mangimi assai simili a quelli posti (con l'art. 14) per gli alimenti umani, in nome dell'approccio integrato di filiera, per il quale "nel contesto della legislazione alimentare devono essere inclusi requisiti relativi ai mangimi, fra cui requisiti relativi alla produzione e all'utilizzo dei mangimi quando questi siano riservati agli animali destinati alla produzione alimentare".

È ciò sempre in quell'ottica di approccio globale di filiera, per il quale "occorre prendere in considerazione la produzione, la trasformazione, il trasporto e la distribuzione dei mangimi con i quali vengono nutriti gli animali destinati alla produzione alimentare, compresa la produzione di animali che potrebbero essere utilizzati come mangimi negli allevamenti di pesci, dato che contaminazioni accidentali o intenzionali dei mangimi, adulterazioni o pratiche fraudolente o altre pratiche scorrette in relazione ad essi possono avere un'incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti".

Insomma, salta subito agli occhi come, dal punto di vista dell'igiene e, quindi, dell'autocontrollo, il settore delle produzioni alimentari vegetali (o di origine vegetale) sia di gran lunga il meno importante per il legislatore comunitario. Per queste ultime, la preoccupazione maggiore (anche se certamente non l'unica) è costituita, piuttosto, dal rischio di presenza di residui di prodotti fitosanitari (siano prodotti utilizzati pre- o post-raccolta, poco importa), per i quali la legislazione comunitaria prevede – tra l'altro – norme in materia di fertilizzanti e di pesticidi (limiti massimi di utilizzo, norme verticali per cereali, ortofruticoli, prodotti di origine vegetale e animale, ecc.); e disposizioni specifiche in tema di residui, e di controlli sulla presenza di questi ultimi.

In ogni caso, le osservazioni sopra svolte spiegano perché nel reg. 852/04 sia evidente uno sforzo assai maggiore di prima, da parte della Comunità europea, quantomeno per *cominciare* ad includere la produzione primaria nel sistema dell'autocontrollo. Si provi a leggere il considerando n. 14, nella premessa del regolamento: "Il ... sistema HACCP non dovrebbe inizialmente essere applicato alla produzione primaria, ma la fattibilità della sua estensione sarà uno degli elementi del riesame che la Commissione effettuerà in seguito all'attuazione del presente regolamento. È tuttavia opportuno che gli Stati membri incoraggino gli operatori a livello della produzione primaria ad applicare tali principi per quanto possibile".

Diciamo che, stando a queste parole introduttive, la produzione agricola sembrerebbe non subito inclusa: siamo di fronte, più che altro, a una dichiarazione di intenti o, se si preferisce, ad un programma per estendere in futuro ("in seguito all'attuazione del presente regolamento") il sistema alle produzioni primarie. Ci dobbiamo, dunque, probabilmente attendere un

regolamento attuativo di futura emanazione ad opera della Commissione, proprio come è avvenuto di recente per il settore delle imprese mangimistiche (con il citato reg. 183/2005).

Osserviamo anche qualcosa in più: in quel richiamo alla “opportunità” che gli Stati membri incoraggino (leggi: incentivino) gli operatori del settore primario ad applicare i principi dell’autocontrollo per quanto possibile, sentiamo risuonare l’idea, già sopra suggerita, che in realtà anche prima il complessivo sistema dell’igiene nelle produzioni alimentari non potesse funzionare se non incentivando l’applicazione.

Perché mai sarebbe “opportuno” incentivare l’applicazione di quei principi anche a imprese per le quali essi non sarebbero ancora cogenti? Per più motivi: *oggi*, perché in vista della definitiva (o almeno preannunciata) estensione delle regole alla produzione primaria, è opportuno che la nuova normativa trovi filiere il più possibile già adeguate nei fatti ai principi dell’HACCP; *già da ieri*, perché in definitiva è il mercato a decidere, e il mercato (quello dei grandi numeri, ossia quello fra produttori di base e imprese di trasformazione) già con la direttiva del 1993 finiva inevitabilmente per privilegiare in modo decisivo i produttori primari in grado di fornire materia prima avente le caratteristiche volute dal capitolo IX dell’Allegato alla direttiva.

Insomma, ai produttori agricoli il nuovo sistema dell’autocontrollo si applica o no?

Stando a quelle affermazioni, contenute nella premessa del regolamento (che si sono viste sopra) sembrerebbe di no, almeno al momento. In realtà, non soltanto le considerazioni pratiche appena svolte (su come normalmente opera un agricoltore, e sul bisogno che egli ha di trovare acquirenti per la propria merce) sembrerebbero suggerire che “la pratica ha superato la teoria”, e che in realtà l’esclusione del settore primario dall’autocontrollo è rimasta solo teorica; ma occorre aggiungere altri tre elementi:

1) se la normativa è di per sé applicabile a tutte le imprese del settore alimentare, una lettura che escludesse la fase produttiva primaria sarebbe – alla luce della definizione di impresa alimentare data col reg. 178/02, che invece comprende l’impresa agricola – in netto contrasto con il reg. 178/02 (non è un caso che l’art. 1 dica: “il presente regolamento si applica a tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti”, ripetendo una espressione contenuta nell’art. 3 del reg. 178, e da questo riferita anche alla produzione agricola);

2) l’art. 1, par. 1, lett. b) dice espressamente (fra i principi generali del nuovo regolamento): “è necessario garantire la sicurezza degli alimenti lungo tutta la catena alimentare, a cominciare dalla produzione primaria”;

3) infine, la lettura del prosieguo dell’art. 1 (in particolare, il suo par. 2) evidenzia esclusioni e limiti che non si comprenderebbero, se non vi fosse l’intenzione del legislatore di applicare tale disciplina anche ai produttori primari. Che senso avrebbe, infatti, preoccuparsi di precisare che la nuova normativa non si applica alla produzione primaria *quando essa è finalizzata all’uso domestico privato* (art. 1, par. 2, lett. a), se in generale la produzione primaria fosse sempre esclusa? E ancora, perché mai si dovrebbe escludere espressamente

(art. 1, par. 2, lett. c) un obbligo di autocontrollo per il produttore primario che venda i suoi prodotti – direttamente oppure tramite “dettaglianti locali” – al consumatore finale, se il produttore primario fosse sempre estraneo a quell’obbligo? Evidentemente, estraneo egli non lo è del tutto.

5. Ogni dubbio – almeno sull’intenzione di fondo della Comunità europea di estendere il sistema anche al settore primario – sembra venir meno quando si giunge al termine della lettura del regolamento, e si incontra l’Allegato I, intitolato proprio “produzione primaria”, e la cui parte A concerne i “Requisiti generali in materia di igiene per la produzione primaria e le operazioni associate” (intese, queste ultime, come le operazioni di trasporto, magazzinaggio e manipolazione di prodotti primari sul luogo di produzione – purché ciò non alteri sostanzialmente la loro natura – il trasporto di animali vivi e, per i prodotti di origine vegetale, di pesca o di caccia, le operazioni di trasporto per consegnare prodotti primari, la cui natura non sia ancora stata sostanzialmente modificata, dal luogo di produzione ad uno stabilimento).

In realtà, se andiamo al di là di ciò che potrebbe apparire al primo sguardo, e ci poniamo – ancora una volta – in una prospettiva *pratica*, ci accorgeremo subito come una buona parte delle previsioni dell’Allegato I abbia una portata alquanto “soft”; di come, cioè, la forza vincolante sia, di fatto, piuttosto limitata: il perché, cerchiamo di comprenderlo ragionando sul testo normativo. Secondo la parte A, capo II (requisiti in materia di igiene), punto 2, “gli operatori del settore alimentare devono assicurare, che i prodotti primari siano protetti da contaminazioni, tenendo conto di tutte le trasformazioni successive cui saranno soggetti i prodotti primari”. “Devono”, dice la norma. Dunque, si tratta di un obbligo? Sì, ma solo “nella misura del possibile”, dice la stessa previsione; il che è come dire che non si tratta di un obbligo stringente, ma solo di una linea guida, o poco più.

Il punto 3 dello stesso capo II, parte A, prevede – ma che novità! – che “gli operatori del settore alimentare devono rispettare le pertinenti disposizioni legislative comunitarie e nazionali relative al controllo dei rischi nella produzione primaria e nelle operazioni associate” (e, tra queste, le misure di controllo della contaminazione derivante dall’aria, dal suolo, dall’acqua, dai mangimi, dai fertilizzanti, dai medicinali veterinari, dai prodotti fitosanitari e dai biocidi; il magazzinaggio, la gestione e l’eliminazione dei rifiuti; le misure sulla salute e sul benessere degli animali, e sulla salute delle piante che abbiano rilevanza per la salute umana; ecc.). Cosa dice, di nuovo, tale previsione? Che c’è di *sostanzialmente* nuovo nel dire che gli operatori del settore alimentare devono rispettare gli obblighi previsti dalla legislazione? Ben poco, pare: se sono obblighi, essi devono essere rispettati già per il fatto di essere previsti e imposti agli operatori da altre norme.

Anzi, a ben guardare, la norma contenuta nell’Allegato I appare, oltre che superflua, espressa piuttosto male, dal momento che essa individua come soggetti obbligati gli “operatori” del settore alimentare; mentre, alla stregua del regolamento n. 178/2002 e di molte altre norme settoriali, gli obblighi incombono sull’impresa alimentare in quanto tale (all’interno della quale,



secondo il regolamento 178, l'“operatore” è solo – si fa per dire: non è poco – la figura responsabile del rispetto della legislazione alimentare da parte dell'impresa).

Quegli operatori del settore alimentare che allevano, raccolgono o cacciano animali o producono prodotti primari di origine animale devono, poi, adottare misure adeguate a perseguire una serie di finalità igieniche. *Devono*, sì, ma soltanto “se del caso” (lo dice il punto 4).

Fra le misure in questione, ve ne è una serie di operazioni accessorie alla pulizia degli impianti e delle attrezzature, che devono (*se del caso*, ovviamente) essere adottate solo “ove necessario dopo la pulizia”. Così come la pulizia degli animali inviati al macello dev'essere assicurata solo “per quanto possibile”, mentre per quelli da produzione deve essere curata solo “ove necessario”. La contaminazione da parte di altri animali e di insetti nocivi va garantita solo “per quanto possibile”.

E l'elenco potrebbe continuare, essendovi molte previsioni del tutto analoghe (“ove necessario”, “se del caso”, “per quanto possibile”) per gli operatori che producono o raccolgono prodotti vegetali. Qualche maggiore risolutezza la si trova in tema di controlli e di registrazioni; dopodiché, le previsioni per i produttori primari tornano ad essere “modulate” e “soft” quando – nella parte B dell'allegato – si parla di “manuali di corretta prassi igienica”, significativamente oggetto di mere “raccomandazioni”.

Non sembra casuale, e soprattutto non sembra privo di significato il fatto che, invece, altri allegati stabiliscano obblighi senza troppi “se”, né troppi “ma”, bensì con l'enunciazione decisa di doveri ben precisi (basti vedere l'Allegato 2, dedicato ai requisiti applicabili a tutti gli operatori alimentari, diversi da quelli primari). Una differenza che salta agli occhi.

La lettura dell'Allegato I lascia intendere quali siano i principali rischi igienici insiti nella produzione primaria: contaminazioni derivanti da aria, suolo, acqua, mangimi, fertilizzanti, medicinali veterinari, prodotti fitosanitari e pesticidi, oltre a tutte quelle potenzialmente derivanti da carenze nella pulizia degli impianti (compresi quelli utilizzati per immagazzinare e manipolare i mangimi), o di contenitori, gabbie, casse per il trasporto, veicoli e imbarcazioni, ecc.; da carenze nell'igiene degli animali o dei vegetali; da possibili contatti con altri animali o con insetti, o dall'uso di acqua contaminata, nonché da inidoneità o mancanza di requisiti sanitari nel personale; da carenze nella gestione dei rifiuti o di sostanze pericolose presenti nell'impresa; dal mancato controllo di eventuali focolai di malattie trasmissibili all'uomo (soprattutto in occasione dell'introduzione in azienda di nuovi animali).

Sono soltanto i punti salienti dell'Allegato, ma emergono già alcune idee di fondo: per esempio, pur essendo molte delle indicazioni riferibili alla produzione animale, è un dato di fatto che esistono anche rischi per le produzioni vegetali. Non solo: benché molte delle prescrizioni concernano la fase di trasporto (quando cioè il prodotto è già uscito dai locali dell'azienda, e dal processo produttivo vero e proprio), una parte importante di esse riguarda la fase di produzione in senso stretto.

Tutte queste problematiche finiscono per condizionare pesantemente le fasi successive della commercializzazione, sia che essa avvenga direttamente dal produttore al consumatore (cosiddetta vendita diretta), sia che avvenga tramite un'impresa che si occupa della distribuzione (all'ingrosso o al dettaglio, poco cambia), sia infine che il prodotto finisca sul mercato dopo una fase ulteriore di preparazione per il consumo (ed è il caso della IV gamma).

6. Dell'ipotesi della vendita diretta si è già detto: ai sensi dell'art. 1, par. 2, lett. c), questa operazione non richiede alcuna applicazione del sistema dell'autocontrollo. Nel caso, invece, che la produzione ortofrutticola finisca ad un centro di raccolta, o comunque a una impresa di distribuzione, o di preparazione e confezionamento (IV gamma, appunto), se da un lato queste ultime esulano dalla fase di produzione primaria (essendo piuttosto qualificabili come industrie), le stesse sono "impresе alimentari" (sia ai sensi del reg. 178/02, sia ai sensi del reg. 852/04), e la tipologia di rischio igienico che è loro propria è, comunque, condizionata più di ogni altra dalla corretta applicazione di quelle prescrizioni che pure si è visto essere solo "suggerite" come opportune – più che imposte – al produttore primario.

Già nella fase di approvvigionamento del prodotto di base, il pericolo di contaminazioni derivanti da agenti fisici, chimici o microbici va affrontato, anzitutto, mediante il rigoroso rispetto dei tempi di carenza delle sostanze chimiche impiegate nella coltivazione (il che implica scegliere quei produttori che si dimostrino più accurati nel documentare il tipo di trattamenti effettuati, i tempi, eventuali lavaggi già in azienda, ecc.).

Ma anche sotto altri profili una accurata selezione dei fornitori è fondamentale, poiché la scelta di quelli che adottino le prescrizioni dell'Allegato I facilita enormemente l'adozione dell'autocontrollo nella fase industriale immediatamente successiva, addirittura rendendolo quasi superfluo con riguardo a talune particolari operazioni: se la conservazione delle materie prime e la cernita sono essenzialmente problemi della sola impresa acquirente, che poi opera lo stoccaggio (tenuta a svolgere le proprie operazioni con il rispetto delle più scrupolose condizioni igieniche, a mantenere controllati la temperatura e il tasso di umidità dei locali e delle celle utilizzate, e a garantire l'igiene da parte di chi manipola gli ortaggi), l'attività di lavaggio del prodotto è tanto più necessaria quanto più l'impresa fornitrice sia stata carente nell'eliminare eventuali corpi estranei, o nell'utilizzare acque non pulite, o infine a non evitare il contatto con agenti biologici o chimici nocivi.

Se si parla, poi, della filiera relativa alla IV gamma, vi sono in più operazioni di mondatura e di taglio che possono costituire occasioni ulteriori di diffusione di agenti contaminanti (microbici, fungini, ecc.), il cui sviluppo dipende certamente dalla correttezza igienica delle operazioni svolte nell'azienda di trasformazione, ma la cui presenza originaria è un rischio che può – ancora una volta – dipendere in maggiore o minor misura dalle condizioni igieniche nell'impresa agricola di provenienza.

In conclusione, per le produzioni primarie la disciplina dell'autocontrollo è cambiata, nel senso che ora vi sono previsioni specificamente dedicate a tale

settore (là dove la disciplina precedente era lacunosa); ma non vi sono ancora previsioni così stringenti da imporre vere e proprie sanzioni a chi non applichi il sistema. L'impressione è quella di trovarci di fronte a una fase – per così dire – intermedia, o “interlocutoria”, nella quale il legislatore comunitario vorrebbe imporre obblighi, ma ancora non si sente pronto. Per questo, si limita a enunciarli in modo circoscritto e condizionato, pur preannunciando per il futuro una estensione a pieno titolo anche al settore primario.

Per quanto concerne, invece, le imprese di raccolta e di distribuzione, e ancor più per quelle della IV gamma, i cambiamenti rispetto alla precedente normativa sono piuttosto marginali: siamo di fronte a veri e propri settori dell'industria, per i quali le novità, in fatto di obblighi di autocontrollo, sono minime o pressoché nulle.

La vera novità è, piuttosto, costituita dal fatto che i timidi mutamenti appena veduti per il settore primario possono incentivare le imprese agricole fornitrici – nell'intento di proporsi come le più adeguate agli scopi della normativa (puntando così su una sorta di competitività di tipo qualitativo, più che economico) – a facilitare i compiti di autocontrollo che si svolgono “a valle” della fase primaria in senso stretto, particolarmente da parte di quei settori industriali che meno incisivamente trasformano il prodotto (e perciò solo risentono maggiormente delle condizioni igieniche della materia prima), occupandosi soltanto di renderlo più facilmente e immediatamente fruibile al consumatore.

Un tipo di consumatore più “frettoloso”, certo, ma non meno attento alle esigenze igieniche dell'alimento.