

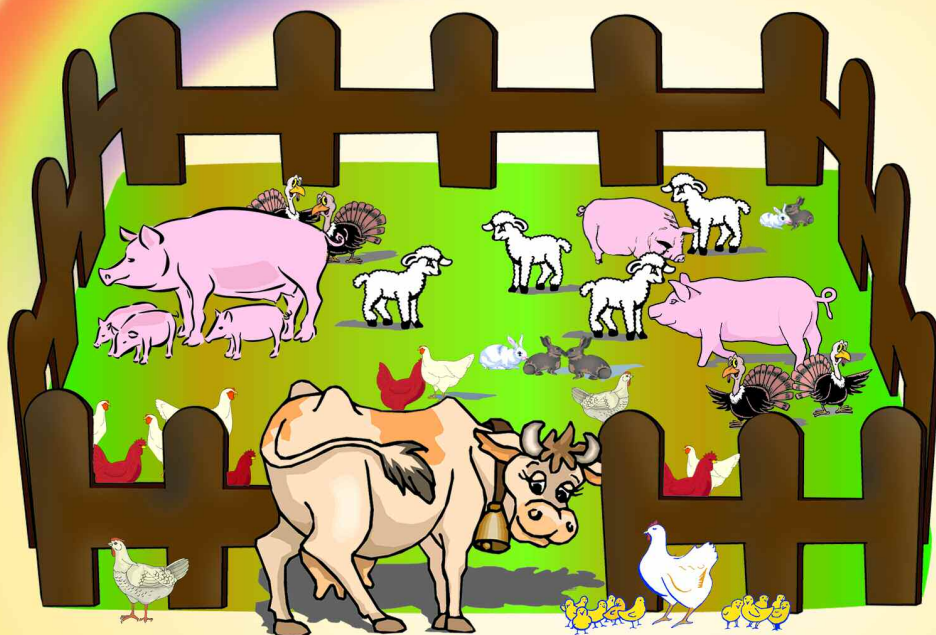


Unione Nazionale Consumatori
Comitato di Roma e del Lazio



Regione Lazio

LA GESTIONE DELL'EMERGENZA ALIMENTARE NEL SETTORE DELLE CARNI



Progetto realizzato con il contributo della Regione Lazio
Assessorato alla Tutela dei Consumatori e Semplificazione Amministrativa
Programma 2006 Utenti e Consumatori

Copertina

Flavio Monaco Cassetti

Impaginazione e Stampa

Tipografia Gian Luca Campolin

Via Clemente III, 53 - 00167 Roma

Finito di stampare Ottobre 2007

La gestione dell'emergenza alimentare nel settore delle carni

*Indagine conoscitiva
sul rischio alimentare nel settore delle carni
realizzata nella Città di Valmontone
dall'Unione Nazionale Consumatori del Lazio*

I RISULTATI

Sommario

Presentazione	pag. 3
Gli Obiettivi	pag. 4
La Metodologia	pag. 5
Il Campione	pag. 7
I Risultati - <i>Le risposte dei Consumatori</i>	pag. 11
I Risultati - <i>Le risposte degli Enti pubblici</i>	pag. 20
Le Conclusioni	pag. 25
<i>La tutela giuridica del consumatore nel settore alimentare</i>	pag. 31

Responsabile del Progetto "Allarmi alimentari e salute dei consumatori.
Sicurezza e qualità dei prodotti oltre l'emergenza"
Riccardo Libbi - Segretario Generale dell'Unione Nazionale Consumatori Lazio

Coordinamento tecnico e Redazione testi
Patrizia Troiano

Consulenti
Maria Beatrice Pendenza
Ivan Clarice

Gruppo Intervistatori
Sabrina Bovo
Emiliano Cellini
Elena Navarra
Valentino Piacentini
Chiara Proietti

SI RINGRAZIANO LA ASL RM/G, L'AMMINISTRAZIONE COMUNALE E LA POPOLAZIONE
DELLA CITTÀ DI VALMONTONE PER LA COLLABORAZIONE E LA PARTECIPAZIONE
ALLO SVOLGIMENTO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA DELL'UNIONE NAZIONALE CONSUMATORI DEL LAZIO

Presentazione

L'indagine conoscitiva **“La gestione dell'emergenza alimentare nel settore delle carni”** è stata **realizzata dall'Unione Nazionale Consumatori - Comitato di Roma e del Lazio** - nell'ambito del Progetto *“Allarmi alimentari e salute dei consumatori. Sicurezza e qualità dei prodotti oltre l'emergenza”* finanziato dalla Regione Lazio - Assessorato Tutela dei Consumatori e Semplificazione Amministrativa con il programma 2006 Utenti e Consumatori.

L'iniziativa è nata dall'esigenza di focalizzare l'attenzione sulla sicurezza di un alimento nutrizionalmente importante come la carne, colpita, negli ultimi anni, da una serie di emergenze sanitarie (*BSE, diossina, influenza aviaria, blue tongue*), ancor oggi sotto osservazione e stretta vigilanza da parte del mondo scientifico, delle autorità sanitarie pubbliche e delle associazioni dei consumatori.

La sicurezza alimentare e la qualità delle materie prime sono ormai considerate, nell'ambito della politica e delle normative per la tutela dei consumatori, **strumenti fondamentali per garantire un elevato grado di protezione della salute dei cittadini** contro i possibili rischi derivanti dal consumo di alimenti di origine animale e vegetale, lungo tutta la filiera, dalla produzione alla tavola. Sicurezza alimentare e qualità che vengono, tuttavia, messe continuamente a dura prova da nuove e diverse emergenze sanitarie: i consumatori si sentono sempre più incerti e disorientati, aumenta la sfiducia dell'opinione pubblica verso gli operatori commerciali e il sistema dei controlli ufficiali, l'intera catena alimentare ne viene in qualche modo condizionata, con cambiamenti anche significativi sul piano delle scelte nutrizionali e dei consumi extradomestici di molte famiglie.

Da qui, la presente Indagine conoscitiva promossa nella regione Lazio dall'Unione Nazionale Consumatori, prima associazione italiana a difesa dei consumatori, per comprendere e far comprendere meglio come **le problematiche di qualunque allarme alimentare**, a partire da quello che ha investito lo specifico settore delle carni (bovine, suine, ovine, avicole), **debbano essere affrontate** non solo come “pura gestione della crisi” ma **in una prospettiva strategica ampia**, incentrata **sull'analisi della percezione “effettiva” del rischio e sulla individuazione delle esigenze di informazione dei consumatori**, non dando nulla per scontato, ma osservando, concretamente, le determinanti psicologiche, sociologiche ed economiche del comportamento dei cittadini-consumatori durante e dopo la crisi alimentare, per l'individuazione di risposte e soluzioni adeguate.

Gli Obiettivi

L'esperienza dell'emergenza sanitaria nel settore delle carni ha dimostrato che, in caso di particolari situazioni di allarme alimentare, il processo di comunicazione del rischio e la gestione delle informazioni sulla base delle conoscenze scientifiche e dei dati disponibili, spesso contrastanti, sono di fondamentale importanza per la formazione del punto di vista dell'opinione pubblica e per l'efficacia delle azioni di prevenzione e di riduzione del rischio correlato al consumo degli alimenti considerati "pericolosi".

E proprio per comprendere meglio l'atteggiamento del consumatore di fronte al rischio alimentare, il ruolo e la credibilità delle istituzioni pubbliche nella comunicazione del rischio, la fiducia del cittadino nei confronti dei mass media e delle autorità preposte a gestire le situazioni di emergenza, l'impatto del fenomeno sulle scelte individuali di consumo e sul sistema produttivo interno, anche a medio termine, **l'Indagine si è posta l'obiettivo fondamentale di studiare, in una prospettiva multidisciplinare, la percezione del rischio alimentare e il comportamento di una intera collettività (cittadini e istituzioni di un Comune della Regione Lazio) durante i recenti allarmi alimentari nel settore delle carni (BSE, polli e maiali alla diossina, influenza aviaria, blue tongue), rilevando e analizzando:**

• *Rispetto ai Consumatori*

- ◆ *la cognizione del concetto di "sicurezza alimentare";*
- ◆ *la "percezione" del rischio alimentare e il livello di preoccupazione per la salute;*
- ◆ *le principali fonti di informazione seguite durante l'emergenza alimentare;*
- ◆ *la "fiducia" nei confronti dei controlli effettuati dalle autorità pubbliche.*

• *Rispetto agli Enti pubblici*

- ◆ *la tipologia di comunicazione intercorsa tra organi centrali e organi periferici per la gestione dell'emergenza sanitaria a tutela della salute pubblica;*
- ◆ *le modalità di gestione dell'emergenza a livello locale;*
- ◆ *la tipologia e la frequenza dei controlli attivati sul territorio;*
- ◆ *la percezione dell'atteggiamento della popolazione locale di fronte ai singoli episodi di allarme alimentare.*

La Metodologia

L'Indagine è stata effettuata nel territorio del **Comune di Valmontone** (prov. di Roma), **nel periodo dal 15 maggio al 15 giugno 2007, su un campione rappresentativo** della popolazione residente **formato da n. 1.000 individui, di età superiore ai 18 anni.**

Per quanto riguarda il settore pubblico, nell'Indagine sono stati coinvolti i principali **Enti ed Uffici pubblici locali** (Amministrazione Comunale di Valmontone - Assessorato alla Pubblica Istruzione, Assessorato alla Sanità, Igiene e Servizi Sociali, Assessorato al Commercio e Attività Produttive; Polizia Municipale; Servizio Veterinario della ASL RM/G) titolari di funzioni dirette o indirette per la gestione dell'emergenza alimentare (prevenzione e contenimento del rischio) o, comunque, diversamente impegnati in attività ed iniziative a tutela della salute dei cittadini.

L'Indagine è stata condotta attraverso la distribuzione di un Questionario, composto da una griglia di domande (alcune a risposta chiusa, altre a risposta aperta), **differenziate in relazione al soggetto da intervistare (Consumatore o Ente pubblico).**

Il Questionario destinato ai consumatori, per garantire l'anonimato della compilazione, ha previsto soltanto l'indicazione di alcuni dati personali, quali sesso, età, stato civile, titolo di studio e professione, necessari per l'inserimento dell'intervistato nella "classe di appartenenza".

La distribuzione dei Questionari ai consumatori, da parte degli Intervistatori dell'UNC Lazio, è stata effettuata nelle principali aree di transito e/o aggregazione quotidiana di Valmontone (*mercato, stazione ferroviaria, parchi pubblici comunali, uffici ASL, scuole, cinema, centri ed altri esercizi commerciali*) in modo da garantire, il più possibile, la coerenza e l'attendibilità della rilevazione con riferimento agli indicatori del campione (*sesso, età, titolo di studio, professione*) e consentire, nel contempo, un approccio disteso tra intervistatore e intervistato in un luogo abitualmente frequentato da quest'ultimo.

Per quanto riguarda, invece, gli Enti pubblici, il Questionario è stato consegnato direttamente ai Responsabili degli Uffici coinvolti nell'Indagine.

I dati raccolti attraverso il Questionario destinato ai consumatori sono stati elaborati con metodo statistico, dapprima complessivamente e, successivamente, disaggregati secondo i seguenti indicatori:

- ◆ **Sesso** M - F
- ◆ **Fasce d'età** 18-30 anni
31-45 anni
46-60 anni
> 60 anni
- ◆ **Titolo di studio** Licenza Elementare/Media
Diploma
Laurea
- ◆ **Occupazione** Studente
Impiegato
Professionista
Commerciante
Casalinga / Pensionato

I dati del Questionario destinato agli Enti pubblici, invece, considerata la specificità delle funzioni svolte dai singoli Uffici e la diversità delle iniziative assunte, sono stati analizzati ed interpretati complessivamente ed incrociati successivamente con le risposte dei consumatori, allo scopo di verificare il grado di "corrispondenza" tra la percezione del rischio e la preoccupazione della popolazione "registrata" dagli Enti pubblici durante i singoli eventi di allarme alimentare e la percezione "effettiva" del rischio avvertita dai singoli cittadini, secondo quanto dichiarato dagli interessati nelle risposte.

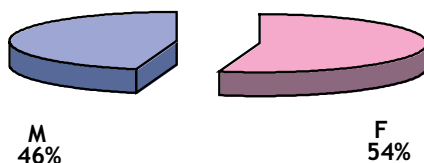
Il Campione

Sesso

Femmine	537
Maschi	463

1.000

Distribuzione del campione per sesso

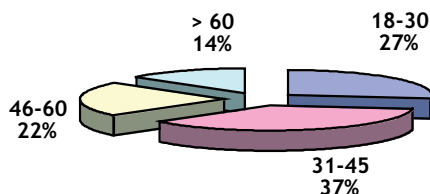


Fasce di età

18-30 anni	272
31-45 anni	368
46-60 anni	225
> 60 anni	135

1.000

Distribuzione del campione per fasce d'età

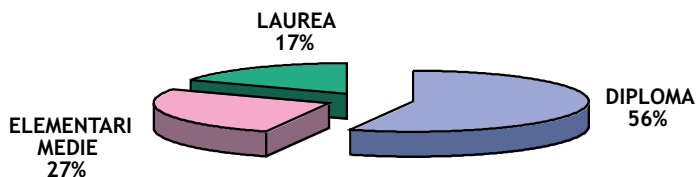


Titolo di Studio

Elementari-Medie	266
Diploma	558
Laurea	176

1.000

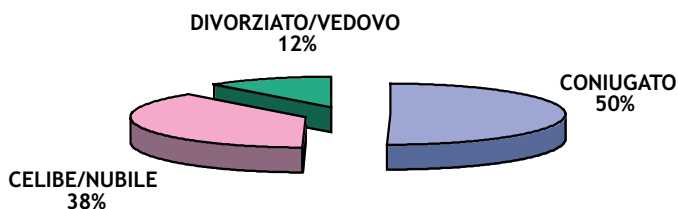
Distribuzione del campione per titoli di studio



Stato civile

Coniugato	503
Celibe/Nubile	381
Divorziato/Vedovo	116
	1.000

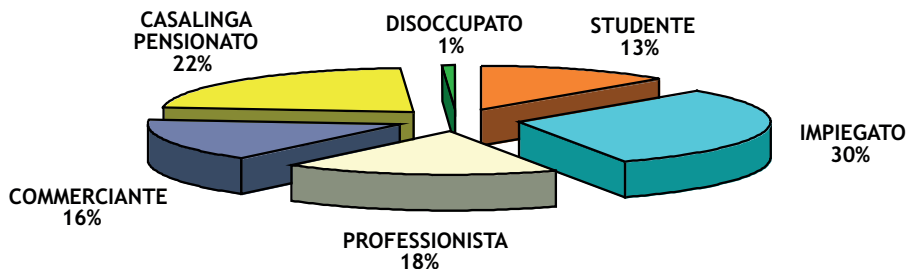
Distribuzione del campione per stato civile



Occupazione

Impiegato	305
Casalinga/Pensionato	227
Professionista	177
Commerciante	158
Studente	126
Disoccupato	7
	1.000

Distribuzione del campione per occupazione



Distribuzione del campione per età e sesso

ANNI	SESSO	
18-30	F	141
	M	131
Totale		272
31-45	F	215
	M	152
Totale		367
46-60	F	109
	M	116
Totale		225
> 60	F	72
	M	64
Totale		136
Totale complessivo		1.000

Distribuzione del campione per età, titolo di studio e sesso

Età	Titolo di studio	M	F	Totale
18-30 anni	Elementari - Medie	17	9	26
	Diploma	97	115	212
	Laurea	17	17	34
				272
31-45 anni	Elementari - Medie	23	40	63
	Diploma	85	125	210
	Laurea	45	50	95
				368
46-60 anni	Elementari - Medie	32	42	74
	Diploma	66	50	116
	Laurea	18	17	35
				225
> 60 anni	Elementari - Medie	45	60	105
	Diploma	10	9	19
	Laurea	8	3	11
				135
Totale campione		463	537	1.000

I Risultati

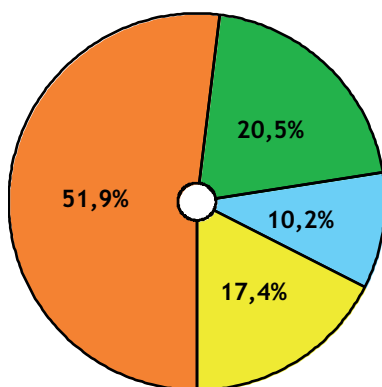
Le risposte dei CONSUMATORI

Domanda 1

Da cosa dipende, secondo Lei, la sicurezza di un prodotto alimentare?

Risposte

Qualità e sicurezza delle materie prime	519
Responsabilità del produttore	205
Controlli delle Autorità pubbliche	174
Informazione e responsabilità del consumatore	102
Totale	1.000



Osservazioni

La prima domanda intendeva verificare l'opinione dei consumatori sul concetto generale di "sicurezza alimentare" indipendentemente da qualunque tipo di allarme sanitario riferito alla carne. Le risposte indicano che più della metà del campione intervistato (51,9%) identifica la sicurezza di un alimento con la qualità e la sicurezza delle materie prime, confermando così la crescente attenzione della popolazione anche verso l'aspetto della "qualità" e della "sicurezza" degli alimenti messi in tavola.

La restante parte del campione risulta divisa tra il 20,5% che attribuisce la "funzione" di garante della sicurezza di un alimento direttamente al produttore o alle Autorità pubbliche deputate ai controlli ufficiali (17,4%) e il 10,2% che ritiene, invece, di poter esercitare un ruolo "attivo" rispetto alla sicurezza alimentare, attraverso una maggiore informazione e un comportamento più responsabile.

Secondo la valutazione dei consumatori, quindi, la "qualità" (delle materie prime) e la "responsabilità" (del produttore, del consumatore e, in maniera diversa, delle Autorità che effettuano i controlli) sono i due fattori fondamentali che determinano la sicurezza di un prodotto alimentare.

I Risultati

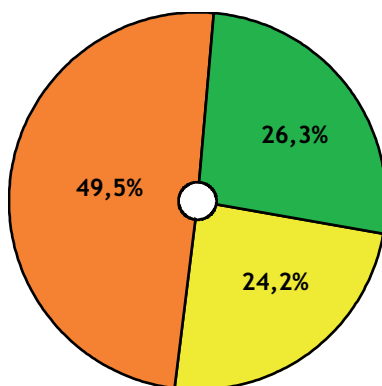
Le risposte dei CONSUMATORI

Domanda 2

Quando si sono verificati i casi di "allarme sanitario" nel settore delle carni (BSE, polli alla diossina, influenza aviaria) quale è stato il Suo grado di preoccupazione per la salute rispetto alle informazioni che venivano trasmesse pubblicamente?

Risposte

Abbastanza preoccupato	495
Moderatamente preoccupato	263
Molto preoccupato	242
Totale	1.000



Osservazioni

Le risposte evidenziano la comune preoccupazione di tutti i cittadini di fronte ai singoli episodi di allarme alimentare, con una intensità, tuttavia, graduata verso il basso, considerato che soltanto il 24% del campione, ossia meno di un terzo della popolazione intervistata, si è dichiarato "molto preoccupato". Va, comunque, tenuto presente che ai consumatori veniva chiesto di esprimere il proprio grado di preoccupazione "rispetto alle informazioni trasmesse pubblicamente", il che significa che la percezione dichiarata va intesa non in senso assoluto, in chiave puramente psico-emozionale, ma in relazione alla fonte, alla quantità e al tipo di informazioni, più o meno allarmanti, ricevute dal consumatore in quel determinato momento rispetto a quel determinato rischio alimentare (BSE, influenza aviaria, diossina, ecc.).

I Risultati

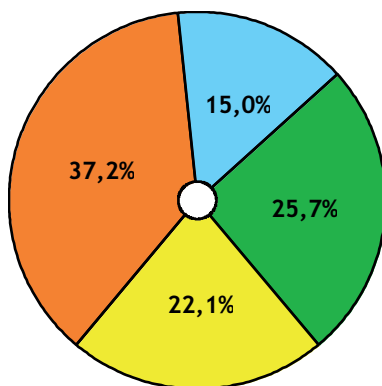
Le risposte dei CONSUMATORI

Domanda 3

Durante i singoli periodi di "allarme sanitario" nel settore delle carni, che tipo di precauzioni personali ha adottato per tutelarsi da eventuali rischi/danni alla salute?

Risposte

Ho smesso di acquistare/consumare solo carne "a rischio"	372
Sono stato più attento alla provenienza della carne	257
Mi sono rivolto soltanto al negozio di mia fiducia	221
Ho smesso di acquistare/consumare qualsiasi tipo di carne	150
Totale	1.000



Osservazioni

Le risposte alla domanda 3, volta a verificare le precauzioni di tipo personale adottate nei confronti dei singoli episodi di crisi alimentare, evidenziano un comportamento dei consumatori abbastanza eterogeneo: il campione risulta, infatti, diviso tra il 37,2% che ha eliminato "soltanto" la carne considerata a rischio, il 25,7% che è stato più attento a controllare la provenienza della carne acquistata, il 22,1% che si è rivolto soltanto al negoziante di fiducia e il restante 15% che ha eliminato drasticamente dalla dieta qualsiasi tipo di carne, ritenendo evidentemente a rischio l'intera filiera. I dati, confrontati con le risposte della domanda 2, danno la conferma di un consumatore preoccupato ma non in maniera eccessiva, considerato che, da un lato, ha smesso di consumare la carne a rischio soltanto poco più di un terzo della popolazione e, dall'altro, ben il 22,1%, in mancanza evidentemente di migliori "garanzie" di qualità e sicurezza, si è difeso rivolgendosi al proprio macellaio o negozio di fiducia.

I Risultati

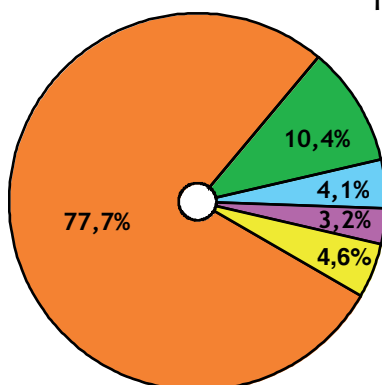
Le risposte dei CONSUMATORI

Domanda 4

Durante i periodi di "allarme sanitario" quali sono state le Sue principali fonti di informazione?

Risposte

Televisione/Giornali	777
Organi/Autorità pubbliche/ASL	104
Produttori/Informazioni punti vendita	46
Internet	41
Associazioni dei consumatori	32
Totale	1.000



Osservazioni

Televisione e stampa si confermano, ancora una volta, le principali fonti di informazione della popolazione: ben il 77,7% del campione ha dichiarato, infatti, di aver utilizzato i mass media tradizionali per informarsi e seguire gli sviluppi sul morbo della "mucca pazza", sull'influenza aviaria e sulle altre epidemie, a fronte di un 10,4% che ha seguito invece le dichiarazioni delle autorità sanitarie pubbliche. Davvero esigua è risultata, invece, la percentuale di consumatori che ha scelto, come fonte di informazione, le notizie provenienti direttamente dai produttori e dagli operatori commerciali (4,6%) o dalle Associazioni dei consumatori (3,2%) o che ha utilizzato Internet (4,1%): quest'ultimo dato, in particolare, è apparso piuttosto singolare se messo in relazione al livello di istruzione abbastanza elevato del campione (56% diplomati e 17% laureati) e all'ampia diffusione e utilizzo della rete Internet, anche in ambito domestico.

I Risultati

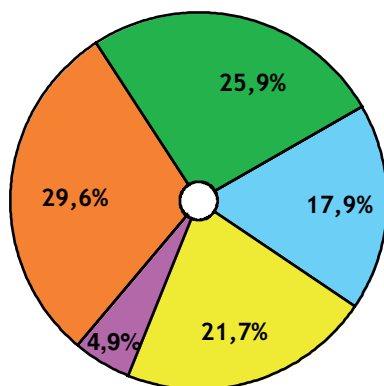
Le risposte dei CONSUMATORI

Domanda 5

Come giudica le informazioni pubbliche che sono state date ai consumatori in quei momenti?

Risposte

Allarmanti	296
Tardive/Inadeguate	259
Soddisfacenti	217
Tranquillizzanti	179
Molto soddisfacenti	49
Totale	1.000



Osservazioni

Nel qualificare le informazioni pubbliche trasmesse durante i singoli periodi di allarme sanitario, soprattutto per i casi di BSE e influenza aviaria, il campione si è presentato diviso, in percentuale quasi uguale, tra un giudizio "negativo" (55,5% somma delle risposte "allarmanti" e "tardive/inadeguate") e un giudizio "positivo" (44,5% somma delle risposte "soddisfacenti", "tranquillizzanti" e "molto soddisfacenti").

A imporre una riflessione sono, senza dubbio, le risposte negative in quanto segnalano, da una parte rilevante di consumatori, l'esigenza di ricevere informazioni adeguate e tempestive sui rischi per la salute connessi all'emergenza sanitaria del momento oltre ad una serie di consigli utili su come tutelarsi sotto il profilo non solo alimentare ma anche economico.

I Risultati

Le risposte dei CONSUMATORI

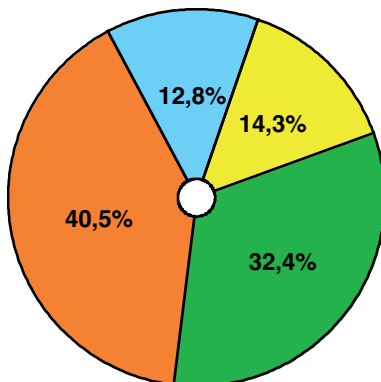
Domanda 6

Quali iniziative, secondo Lei, avrebbero migliorato l'informazione ai consumatori della Sua città per quanto riguarda la sicurezza della carne?

Risposte

Programmi scientifici su radio/televisione/giornali locali	405
Opuscoli/Iniziative della ASL di zona	324
Iniziative Amministrazione comunale	143
Iniziative Associazioni dei consumatori e dei produttori	128

Totale 1.000



Osservazioni

Con la domanda 6 si è voluto, in un certo senso, coinvolgere i consumatori nella "gestione" dell'emergenza chiedendo di indicare quali iniziative, secondo loro, avrebbero potuto contribuire a migliorare l'informazione pubblica ai fini della sicurezza della carne. Dalle risposte emerge che i programmi scientifici su TV e giornali sono ritenuti i mezzi più utili per informare la popolazione; seguono gli opuscoli della ASL e le iniziative del Comune. Anche se ancora poco rilevanti, altrettanto utili vengono considerate le iniziative delle associazioni dei consumatori e delle associazioni dei produttori di carne. I dati, oltre ad evidenziare una netta preferenza della popolazione verso l'informazione pubblica rispetto a quella "privata" rappresentata dalle organizzazioni di produttori e dalle associazioni dei consumatori, indicano, con il 40,5%, anche un notevole interesse dell'opinione pubblica per i programmi scientifici, giudicati, evidentemente, più esaurienti, di facile comprensione e meno esposti a condizionamenti ed interessi "di parte".

I Risultati

Le risposte dei CONSUMATORI

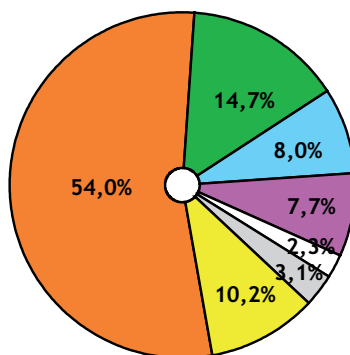
Domanda 7

Alla luce degli episodi accaduti, Lei come si orienta attualmente nell'acquisto delle carni e in generale degli altri prodotti alimentari per avere una maggiore garanzia di sicurezza?

Risposte

Leggo attentamente l'etichetta del prodotto	540
Leggo la data di scadenza	147
Mi informo di più sui prodotti prima di acquistarli	102
Verifico sempre la provenienza o l'origine del prodotto	80
Acquisto si preferenza prodotti certificati (DOP, IGP, IGT)	77
Evito di acquistare/consumare prodotti OGM	31
Acquisto di preferenza prodotti biologici	23

Totale 1.000



Osservazioni

L'ultima domanda intendeva verificare se e quanto la BSE, l'influenza aviaria, la diossina nei polli e altre simili emergenze sanitarie avessero, nel medio e lungo periodo, influito sul comportamento di acquisto e di consumo delle carni e degli altri prodotti alimentari da parte della popolazione. Le risposte rivelano che, dopo quelle esperienze, i consumatori prestano maggiore attenzione all'informazione, prima e al momento dell'acquisto: più della metà del campione (54%), infatti, ha dichiarato di non tralasciare di leggere attentamente l'etichetta del prodotto o la data di scadenza (14,7%) mentre il 10,2% adesso si informa di più prima di acquistare un prodotto. Al di sotto della soglia del 10% si attestano i consumatori che verificano sempre la provenienza e l'origine del prodotto (8,0%), acquistano prodotti certificati (7,7%), evitano i prodotti OGM (3,1%), acquistano preferibilmente prodotti dell'agricoltura biologica (2,3%).

Distribuzione delle risposte dei consumatori per titolo di studio

Risposte Domanda 1	TITOLI DI STUDIO			
	Elem-Med.	Diploma	Laurea	Risposte
Qualità e sicurezza delle materie prime	135	292	92	519
Responsabilità del produttore	62	113	30	205
Controlli delle Autorità pubbliche	44	96	34	174
Informazione e responsabilità del consumatore	25	57	20	102
Totale	266	558	176	1.000

Risposte Domanda 2				
Abbastanza preoccupato	125	276	94	495
Moderatamente preoccupato	63	150	50	263
Molto preoccupato	78	132	32	242
Totale	266	558	176	1.000

Risposte Domanda 3				
Ho smesso di acquistare/consumare solo carne "a rischio"	111	192	69	372
Sono stato più attento alla provenienza della carne	58	166	33	257
Mi sono rivolto soltanto al negozio di mia fiducia	63	111	47	221
Ho smesso di acquistare/consumare qualsiasi tipo di carne	34	89	27	150
Totale	266	558	176	1.000

Risposte Domanda 4				
Televisione / Giornali	231	431	115	777
Autorità pubbliche / ASL	14	58	32	104
Produttori / Informazioni punti vendita	14	20	12	46
Internet	2	32	7	41
Associazioni consumatori	5	17	10	32
Totale	266	558	176	1.000

	TITOLI DI STUDIO			
Risposte Domanda 5	Elem-Med.	Diploma	Laurea	Risposte
Allarmanti	86	160	50	296
Tardive/Inadeguate	67	149	43	259
Soddisfacenti	58	120	39	217
Tranquillizzanti	42	100	37	179
Molto soddisfacenti	13	29	7	49
Totale	266	558	176	1.000

Risposte Domanda 6

Programmi scientifici su radio/televisione/giornali locali	82	266	57	405
Opuscoli/Iniziativa della ASL	105	139	80	324
Iniziativa dell'Amministrazione comunale	46	76	21	143
Iniziativa Associazioni consumatori e produttori	33	77	18	128
Totale	266	558	176	1.000

Risposte Domanda 7

Leggo attentamente l'etichetta del prodotto	134	334	72	540
Leggo la data di scadenza	46	67	34	147
Mi informo di più sui prodotti prima di acquistarli	29	47	26	102
Verifico sempre provenienza e origine del prodotto	22	43	15	80
Acquisto di preferenza prodotti certificati (DOP, IGP, IGT)	25	36	16	77
Evito di acquistare/consumare prodotti OGM	6	17	8	31
Acquisto di preferenza prodotti biologici	4	14	5	23
Totale	266	558	176	1.000

Le risposte degli ENTI PUBBLICI

Domanda 1

Durante i diversi periodi di “allarme sanitario” che negli ultimi anni hanno riguardato il settore delle carni (mucca pazza, polli alla diossina, influenza aviaria) che tipo di informazioni/disposizioni ha ricevuto, da parte dei competenti Organi nazionali o regionali, per la gestione dell’emergenza e per la tutela della salute pubblica?

Risposte/Osservazioni

La prima domanda mirava a verificare il livello e la tipologia di comunicazione tra organi centrali e organi periferici della pubblica amministrazione ai fini della gestione, sul territorio locale, delle emergenze sanitarie e dell’adozione di iniziative a tutela della salute pubblica durante i fenomeni di allarme alimentare.

Le risposte degli Uffici coinvolti nell’Indagine hanno evidenziato un quadro di normale comunicazione istituzionale tra i vari soggetti pubblici del territorio, nel rispetto delle specifiche competenze politico-amministrative. Il flusso di comunicazione è stato particolarmente accentuato nei confronti della ASL che, come è noto, svolge, tra le altre, funzioni di ispezione e vigilanza negli stabilimenti di alimenti di origine animale, la vigilanza sulla commercializzazione al dettaglio dei prodotti di origine animale e loro derivati, i campionamenti mirati e coordinati e il controllo sulla ristorazione collettiva. L’attività di informazione ha riguardato la diramazione di informazioni relative ai casi di positività delle patologie e del morbo nonché di linee guida da adottare a livello territoriale sia per eventuali casi di riscontro oggettivo dei focolai sia per il monitoraggio continuo presso gli allevamenti zootecnici e presso gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio delle carni.

I Risultati

Le risposte degli ENTI PUBBLICI

Domanda 2

Durante i periodi di “allarme sanitario” che tipo di iniziative codesto Ente ha adottato a tutela della salute dei cittadini consumatori?

Risposte/Osservazioni

Tra le iniziative adottate dagli Enti pubblici a tutela della salute della popolazione locale durante le varie emergenze sanitarie, figurano, al primo posto, i controlli.

Le attività di vigilanza, controllo e repressione sono state svolte, in via predominante, dalla ASL, anche attraverso la distruzione del materiale specifico a rischio e l'esame del materiale neurologico, in conformità alle disposizioni decise dagli organi competenti a livello comunitario e nazionale.

Controlli accurati sono stati svolti anche dagli altri Uffici del Comune (Vigili Urbani), in sinergia con la ASL competente, soprattutto attraverso ispezioni e sopralluoghi presso le fattorie e gli allevamenti di mucche e polli ubicati nel territorio di Valmontone.

Sono state organizzate, inoltre, da parte di tutti gli Enti pubblici locali specifiche iniziative (conferenze cittadine, opuscoli informativi, news sul sito Internet) per una corretta informazione della popolazione sui rischi per la salute e per lo stesso patrimonio zootecnico colpito dalle infezioni.

Le risposte degli ENTI PUBBLICI

Domanda 3

Durante tali periodi è stata creata una specifica *task force* per fronteggiare l'emergenza? In caso affermativo, quali particolari attività ha svolto la *task force*?

Risposte/Osservazioni

Quasi tutti gli Enti pubblici hanno risposto in maniera affermativa alla domanda 3, tesa a conoscere l'eventuale creazione di una specifica "*task force*" e le modalità operative utilizzate per fronteggiare le situazioni di emergenza.

Tra le opzioni di risposta, corrispondenti alla tipologia di attività svolte dalla *task force*, prevalgono nettamente le "*informazioni*" ai cittadini attraverso avvisi, manifesti e opuscoli, in grado di raggiungere la popolazione in maniera semplice, diretta ed immediata.

Positivo è risultato anche il rapporto della *task force* sia con gli altri organi competenti in materia di sanità pubblica sia con i produttori/operatori zootecnici.

Come eccellenza va evidenziato che la ASL RM/G, tra le varie iniziative, ha anche effettuato una esercitazione di casi simulati con relativo allestimento di materiale ed equipaggiamento.

Molto limitato, invece, il dialogo con le Associazioni dei consumatori, dovuto, probabilmente, all'assenza di associazioni di consumatori sul territorio e alla mancanza di consapevolezza da parte degli Enti pubblici del ruolo istituzionalmente riconosciuto anche alle Associazioni dei consumatori di rappresentare, in varie sedi e a vari livelli, i diritti dei consumatori, primo tra tutti il diritto alla salute e alla sicurezza dei prodotti, alimentari e non.

Le risposte degli ENTI PUBBLICI

Domanda 4

Durante tali periodi, che tipologia di controlli sono stati attivati da codesto Ente e con quale frequenza?

Risposte/Osservazioni

Le risposte alla domanda 4 sono state incrociate con le risposte della domanda 2 per verificarne il livello di corrispondenza.

Le attività di controllo effettuate dalla ASL risultano diversamente specificate in base alle singole infezioni sanitarie:

- **per la BSE:** *controlli dei documenti relativi agli animali vivi; test diagnostici su tutti i bovini morti in azienda (sup. a 12 mesi) e macellati (sup. a 24 mesi); distruzione del materiale a rischio;*
- **per l'influenza aviaria:** *analisi di laboratorio su animali rinvenuti morti; prelievo ematico ogni 3 mesi presso l'allevamento;*
- **per la diossina:** *campionamento dei prodotti di origine animale in base al piano residui stabilito dalla Regione Lazio.*

Per quanto riguarda gli altri Uffici pubblici, i Vigili Urbani hanno eseguito controlli accurati su tutto il territorio oltre ad una attività di vigilanza, mentre una serie di ispezioni nei locali delle mense scolastiche sono state promosse dall'Assessorato alla Pubblica Istruzione del Comune di Valmontone.

Le risposte degli ENTI PUBBLICI

Domanda 5

Secondo codesto Ente, quale è stato il principale atteggiamento della popolazione locale di fronte ai singoli episodi di “allarme alimentare”?

Risposte/Osservazioni

Le risposte alla domanda 5 sono state comparate con le risposte alla domanda 2 del Questionario dei consumatori per verificare il grado di rispondenza tra la preoccupazione realmente “avvertita” dai consumatori durante le singole emergenze e la preoccupazione “registrata” dalle istituzioni.

I dati rivelano un giudizio degli Enti pubblici sostanzialmente differenziato: soltanto i Vigili Urbani hanno “fotografato” una popolazione molto preoccupata, a differenza della ASL che ha espresso un giudizio di una popolazione “abbastanza preoccupata”: ciò, presumibilmente, è da mettere in relazione al maggior numero di contatti che, a differenza degli altri uffici ed enti pubblici locali con compiti istituzionali diversi, la ASL - attraverso il personale dei vari presidi medico sanitari della zona - ha avuto quotidianamente con i cittadini in ragione della specificità delle funzioni svolte e che ha consentito un rapporto più approfondito anche sotto il profilo della “percezione” del grado di preoccupazione per le condizioni di salute da parte dei singoli cittadini.

Le Conclusioni

L'Indagine conoscitiva sulla gestione dell'emergenza sanitaria nel settore delle carni, realizzata dall'Unione Nazionale Consumatori del Lazio nel Comune di Valmontone, si è posta con una prerogativa di "novità" rispetto ad altri sondaggi sulla sicurezza alimentare effettuati più o meno recentemente, anche dall'Unione Nazionale Consumatori (l'ultima in ordine temporale è stata l'Indagine "Acquisti sicuro?" volta a verificare il livello di informazione dei consumatori della regione Lazio sulla sicurezza dei prodotti, sulla certificazione di qualità e sulla responsabilità etica d'impresa). Novità rappresentata dall'obiettivo di rilevare non soltanto la percezione del rischio, il livello di preoccupazione e le fonti di informazione dei consumatori *tout court*, ma anche verificare e analizzare come il rischio alimentare è stato comunicato all'opinione pubblica e l'emergenza sanitaria gestita dalle istituzioni pubbliche locali, in modo da comprendere, in una visione d'insieme, l'esperienza di un'intera comunità di fronte ai possibili rischi per la salute durante una crisi alimentare, come la BSE o l'influenza aviaria.

Lo studio dei dati raccolti con i Questionari consente, quindi, di formulare alcune osservazioni sia con riferimento alla generalità dei cittadini consumatori che hanno vissuto le singole emergenze, sia rispetto alle istituzioni pubbliche impegnate in misure di comunicazione, prevenzione, vigilanza e repressione del rischio, anche in relazione alle informazioni diffuse dai mass media.

Il primo elemento di novità, emerso dall'**Indagine tra i consumatori**, riguarda il significato di **sicurezza alimentare**: oltre a continuare ad essere considerata come un "fattore" intrinseco del prodotto dalla maggioranza dei consumatori (51,9%), la sicurezza/qualità alimentare viene collegata, come "variabile" dipendente, anche alla "responsabilità" individuale del produttore (20,5%), delle Autorità pubbliche incaricate dei controlli sanitari (17,4%) e dello stesso consumatore (10,2%). Con il 48,2% totale delle risposte, la "responsabilità" dei vari soggetti diventa quindi un aspetto essenziale della sicurezza alimentare finora non associata, in maniera così evidente, alla sicurezza, alla qualità e alla integrità delle materie prime, ritenute essenziali per la prevenzione del rischio, lungo tutta la filiera.

La **preoccupazione per la salute** di fronte ad un rischio alimentare è e rimane, invece, un fatto incontrovertibile, comune a tutti indistintamente i consumatori, giovani e meno giovani, single e coniugati, con o senza figli, indipendentemente dall'occupazione e dal titolo di studio.

E anche se soltanto il 24,2% del campione ha risposto di essere stato "molto preoccupato" durante le ultime emergenze alimentari, l'Indagine ha comunque messo in evidenza che tutti i consumatori, con intensità diversa, ritengono che

la sicurezza degli alimenti, carne compresa, incide sulle condizioni della salute umana.

La gradualità della preoccupazione è stata confermata dalle risposte sul **comportamento precauzionale** adottato dai consumatori durante l'emergenza carni: di fronte alle notizie più o meno allarmanti sulla "mucca pazza", sui polli alla diossina e sulla più recente influenza aviaria diffuse dalla stampa e dalla televisione, i cittadini, pur abbastanza preoccupati, hanno comunque reagito senza panico, compiendo inevitabilmente scelte diverse, ma piuttosto equilibrate: ha smesso di acquistare/consumare "solo" la carne "a rischio" il 37,2% della popolazione intervistata, una percentuale certamente alta, ma comunque inferiore se rapportata al totale di coloro che si sono dichiarati "abbastanza preoccupati" (49,5%) e "molto preoccupati" (24,2%). E anche se si cambia prospettiva, sommando la percentuale di coloro che hanno smesso di acquistare/consumare "solo" la carne "a rischio" (37,2%) con la percentuale di coloro che hanno smesso di acquistare/consumare "qualsiasi" tipo di carne (15%), il risultato che si ottiene (52,2%), relativo alle persone che hanno smesso di mangiare la carne durante la fase acuta dell'emergenza perché convinte che vi fosse un rischio reale per la salute, è comunque inferiore al totale dei consumatori maggiormente preoccupati (73,7%).

Precauzioni diverse sono state, invece, adottate da altri consumatori (25,7%) che, facendosi parte "attiva" nella prevenzione del rischio, si sono tutelati da eventuali rischi informandosi e controllando meglio la provenienza della carne al momento dell'acquisto (*percentuale della quale fa parte senza dubbio quel 10,2% del campione che alla domanda 1 aveva risposto che la sicurezza alimentare dipende anche dall'informazione e dalla responsabilità del consumatore*), mentre, sul fronte opposto, altri consumatori (22,1%) hanno preferito "delegare" la funzione di controllo e di prevenzione al macellaio o al negoziante abituale, con il quale evidentemente continua a sussistere, al di là di ogni possibile aspettativa, un buon rapporto basato sulla fiducia.

Come si spiega questa diversità di comportamenti? Se si escludono i consumatori che, durante una crisi alimentare anche abbastanza seria, come quella della "mucca pazza", hanno continuato a mangiare la carne informandosi preventivamente e precauzionalmente sulla sua provenienza, tutti gli altri comportamenti esprimono una comune sfiducia dei consumatori soprattutto verso le fonti ufficiali di informazione e le autorità di controllo le quali, evidentemente, si sono presentate all'opinione pubblica con messaggi poco chiari, contraddittori o

incompleti, che hanno finito con l'aumentare il senso di diffidenza. L'osservazione che se ne può trarre è che, in assenza di notizie attendibili e di garanzie ufficiali sui principali dubbi per la salute (es. trasmissibilità del virus dall'animale all'uomo; eliminazione dell'agente patogeno con la cottura della carne; passaggio delle parti animali a rischio nella catena alimentare), la maggior parte dei consumatori reagisce o eliminando dal menu giornaliero la carne "sospetta" (se non addirittura tutti i tipi di carne) oppure cercando in soggetti "familiari" ritenuti più affidabili e credibili (negoziante abituale, amici, parenti, ecc.) le necessarie rassicurazioni.

Sul fronte dell'**informazione** durante i diversi periodi di allarme alimentare, l'Indagine ha registrato una realtà caratterizzata da luci ed ombre.

Partendo dai dati oggettivi, Televisione e Giornali si sono confermati, come era prevedibile, le principali fonti di informazione, consultate dal 77,7% della popolazione intervistata. Seguono, nella scala percentuale, le autorità pubbliche e gli organismi sanitari locali (10,4%), le Associazioni dei produttori e degli operatori commerciali (4,6%), la Rete Internet (4,1%) e le Associazioni dei consumatori (3,2%).

Lo scarsissimo valore riportato dalle fonti "alternative" di informazione (organizzazioni dei produttori, associazioni dei consumatori e la stessa Rete Internet) è il risultato più negativo, soprattutto per i dati in percentuale (tutti i valori sono inferiori al 10%). Considerata la complessità della tematica, i dati meriterebbero senz'altro un approfondimento; una prima lettura, tuttavia, rimanda ad una molteplicità di ragioni: il "monopolio" di stampa e TV, tuttora la principale modalità di comunicazione tra cittadini-istituzioni-mercato, di fronte al quale tutte le altre fonti di informazione hanno ridotti margini di competitività e visibilità; la tipologia delle informazioni, di natura sanitario-scientifica, difficilmente accessibili ad enti/associazioni di natura privata; sfiducia e mancanza di credibilità da parte dei consumatori verso le informazioni provenienti da soggetti appartenenti alla stessa filiera alimentare colpita dall'allarme sanitario (es. allevatori); assenza, sul territorio, delle associazioni dei consumatori che rappresentino un significativo punto di riferimento per i cittadini in situazioni particolarmente difficili, come una crisi alimentare (*i primi allarmi reali sulla BSE in Italia risalgono al 1996 ma solo nel 2006 la popolazione di Valmontone ha potuto disporre di uno Sportello comunale del consumatore*).

Anche la bassa percentuale di consumatori che ha consultato Internet durante le varie crisi alimentari si è rivelato un dato inatteso, considerato il livello medio di

istruzione della popolazione intervistata. E anche qui, le motivazioni possono essere diverse: la percentuale di cittadini di Valmontone che dispongono del collegamento a Internet, soprattutto in ambito domestico; Internet che ancora non viene considerato come una delle principali fonti di informazione rispetto ai quotidiani e alla televisione (alcuni canali trasmettono ormai news 24 ore su 24).

Per quanto riguarda, invece, **il giudizio dei consumatori sulle informazioni pubbliche** diffuse durante i singoli episodi di allarme alimentare, l'opinione pubblica è risultata, di fatto, divisa in due categorie: il 55,5% ha infatti espresso un giudizio "negativo", ritenendo le informazioni "allarmanti" (29,6%) o "tardive/inadeguate" (25,9%), mentre l'altro 44,5% si è pronunciato in senso positivo, ritenendo le informazioni soddisfacenti (21,7%), tranquillizzanti (17,9%) o molto soddisfacenti (4,9%).

Ciò appare spiegabile e si pone in sintonia con i risultati delle precedenti risposte, confermando l'immagine di una popolazione sicuramente più attenta ma con un atteggiamento, di fronte ad un allarme alimentare, non omogeneo, oscillante cioè tra una percezione del rischio alimentare piuttosto elevata, una forte sfiducia nel senso di affidabilità delle istituzioni preposte alla gestione dell'emergenza, nei mass media e negli attori della filiera, con una immediata riduzione del consumo dell'alimento coinvolto, e, all'opposto, una percezione del rischio più consapevole, una scarsa inclinazione ad eccessivi allarmismi e infine una maggiore fiducia rispetto alle fonti di informazione (TV, giornali, radio, ecc.).

Altra interessante novità emersa dall'Indagine, è stata la preferenza dei cittadini per i programmi scientifici. Interpellati sulle iniziative che avrebbero potuto migliorare l'informazione sulla sicurezza della carne durante i periodi di emergenza alimentare, la maggioranza dei consumatori si è infatti espressa a favore dell'informazione scientifica, attraverso programmi ad hoc sui mass media, anche a diffusione locale (40,5%), o mediante opuscoli della ASL (32,4%): i cittadini, in altre parole, ripongono maggiore credibilità nei medici, negli esperti e nelle autorità sanitarie, si fidano di più delle notizie provenienti da fonti specializzate ed indipendenti, confermando così un giudizio non troppo lusinghiero nei confronti delle iniziative di altri soggetti pure coinvolti in attività e campagne di informazione pubblica, come le organizzazioni dei produttori.

L'ultima domanda (n. 7) del Questionario era dedicata agli **effetti degli allarmi alimentari sul comportamento di acquisto e sulle scelte alimentari** della popolazione: *dopo la BSE, i polli alla diossina, la blu tongue, l'influenza aviaria, come si orientano i consumatori nell'acquisto delle carni in particolare e*

degli altri prodotti alimentari più in generale? In che modo, oggi, i consumatori cercano la garanzia di sicurezza di un alimento per evitare rischi o danni alla salute? I risultati indicano che, oggi, la maggioranza dei consumatori (54%) analizza attentamente l'etichetta del prodotto alimentare, controlla la data di scadenza (14,7%), si informa in ogni caso di più (10,2%) sulla sua origine prima dell'acquisto. Gli allarmi alimentari non sembrano, invece, aver influito in maniera troppo rilevante sul consumo di prodotti certificati (DOP, IGP, IGT), dell'agricoltura biologica od OGM. La consapevolezza dell'importanza dell'informazione, quale strumento di tutela della salute nell'ambito di un processo di auto-responsabilizzazione, è sicuramente l'insegnamento fondamentale che i consumatori hanno tratto dalle ricorrenti crisi relative alla sicurezza alimentare nello specifico settore delle carni, ma anche in relazione ad altri prodotti della filiera agro-alimentare. E a questo risultato hanno contribuito attivamente anche le Associazioni dei consumatori, sempre più impegnate in attività e campagne di informazione sulla sicurezza dei prodotti e sulla sicurezza alimentare.

Altri elementi di valutazione derivano dalle risposte degli **Enti pubblici** (Uffici comunali e ASL) che, durante le varie crisi alimentari, hanno rappresentato, per così dire, l'interfaccia dei cittadini-consumatori, quali soggetti istituzionalmente impegnati in azioni di controllo e di gestione dell'allarme sanitario allo scopo di evitare o ridurre al minimo i rischi per la salute della popolazione.

Il quadro che ne è emerso è di complessiva normalità, senza particolari aspetti di novità né di eccezionalità: i flussi di comunicazione tra gli organi nazionali o regionali competenti in materia di sanità e gli uffici intervistati hanno funzionato regolarmente, in maniera più accentuata, come era doveroso, nei confronti della ASL, per quanto riguarda il monitoraggio continuo e la segnalazione di focolai dell'epidemia presso gli allevamenti zootecnici e per i necessari controlli presso gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio delle carni.

Tutti gli Enti hanno adottato una serie di iniziative specifiche per fronteggiare e gestire le varie emergenze alimentari, a cominciare dalla creazione di un'apposita *task force* che, al suo attivo, ha registrato anche un rapporto positivo sia con gli altri organi competenti in materia di sanità pubblica sia con i produttori e gli operatori zootecnici del territorio.

Punti di forza delle iniziative a tutela della salute dei cittadini sono stati: controlli accurati presso gli allevamenti e le fattorie; ispezioni nei locali delle mense

scolastiche; avvisi, manifesti ed opuscoli per un'informazione semplice ed immediata ai cittadini.

Limitato o del tutto assente, invece, è risultato il dialogo tra istituzioni locali e Associazioni dei consumatori, dato negativo da mettere in collegamento con la scarsa presenza sul territorio delle Associazioni dei consumatori ed anche alla mancanza di consapevolezza, da parte dei soggetti pubblici in generale, del ruolo delle organizzazioni dei consumatori ad essere i "naturali" rappresentanti delle istanze dei cittadini e, quindi, validi interlocutori da coinvolgere nelle questioni che riguardano le problematiche dei cittadini, comprese le emergenze alimentari.

Quanto, infine, a come gli Enti pubblici hanno percepito il grado di preoccupazione della popolazione di fronte ai singoli episodi di allarme alimentare, il risultato è un giudizio non unanime, ma complessivamente positivo: mentre gli Uffici comunali hanno registrato una popolazione molto preoccupata, la ASL ha invece avvertito nelle persone una preoccupazione per la salute non eccessiva, diversità di giudizio dovuta, molto probabilmente, alla specificità di funzioni in materia sanitaria e al maggior numero di contatti che il personale della ASL (medici, veterinari, ecc.) ha avuto con i singoli cittadini durante i vari periodi di crisi alimentare, potendo verificare più approfonditamente il grado di preoccupazione per la salute da parte dei cittadini.

Quest'ultimo dato si pone comunque in sintonia con le risposte dei consumatori, il che, oltre ad aver confermato che la percezione e l'atteggiamento di fronte ad un evento rischioso per la salute sono fattori individuali, non riconducibili ad un'unica categoria o classificazione, ha anche messo in evidenza come le istituzioni pubbliche siano state complessivamente in grado di cogliere il reale atteggiamento della popolazione durante i vari allarmi alimentari.

La tutela giuridica del consumatore nel settore alimentare

di Ivan Clarice

In materia di sicurezza alimentare, con specifico riferimento al settore delle carni (oggetto dell'Indagine conoscitiva dell'Unione Nazionale Consumatori qui presentata), il consumatore, che il Codice del Consumo (art. 3) definisce come *"la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta"*, viene tutelato da una serie di normative nazionali e comunitarie, oltre che da sanzioni di natura civile e penale.

Ma, prima di tutto, cosa si intende per sicurezza alimentare?

In base alla definizione sintetica dell'Unione Europea e dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), la sicurezza alimentare *"è una responsabilità condivisa dal campo alla tavola"*. La qualità e la sicurezza dei prodotti alimentari dipendono infatti dalle attenzioni e dagli sforzi di tutti coloro che sono coinvolti nella complessa catena della produzione agricola, del trasporto, della preparazione, della conservazione e del consumo. Il Regolamento CE n. 178/2002, a questo proposito, ha stabilito i principi ed i criteri generali della sicurezza alimentare, ha istituito l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA) e ha fissato le procedure nel campo della sicurezza alimentare.

Il principio cardine del Regolamento è rappresentato dalla *"rintracciabilità del prodotto"*: ogni prodotto alimentare commercializzato, anche quello apparentemente più elementare, giunge al consumatore finale passando attraverso numerose *"mani"* e fasi che prevedono, ciascuna, a svolgere le operazioni necessarie alla presentazione al consumo del prodotto, pronto cioè ad essere utilizzato per l'alimentazione umana. La sequenza ordinata di tutte le operazioni richieste e delle varie strutture che operano, trasferendosi di mano in mano i prodotti di volta in volta elaborati, è chiamata *"filiera agroalimentare"*. In questo modo, anche i produttori agricoli sono responsabili, al pari degli altri attori della filiera, per l'attività di loro competenza, e devono fornire agli altri operatori posti a valle del processo produttivo, un prodotto controllato in ogni momento e quindi tracciato e rintracciabile.

In altre parole, gli operatori economici devono assicurare che siano soddisfatti tutti i requisiti previsti dalla legislazione alimentare nelle diverse fasi della produzione, della trasformazione e della presentazione del prodotto destinato al consumo finale.

Qualora un operatore alimentare abbia il sentore che un alimento da lui prodotto, trasformato, distribuito o lavorato non rispetti i requisiti della sicurezza sugli alimenti e, al contempo, l'operatore non si trovi più nella materiale disponibilità del prodotto, deve adoperarsi affinché lo stesso venga ritirato dal mercato ed avvisare al più presto le autorità competenti. Parimenti, anche i consumatori devono essere informati della pericolosità dell'alimento quando si hanno fondate ragioni di ritenere che il prodotto non conforme sia arrivato nella loro disponibilità; in tale ultima eventualità, tutti gli operatori alimentari dediti alla semplice vendita al dettaglio degli alimenti non conformi ai requisiti di sicurezza alimentare devono, entro i limiti delle rispettive attività, avviare procedure per il ritiro dal mercato del prodotto e collaborare fattivamente sia con le autorità competenti sia con gli operatori alimentari che sono responsabili della produzione, trasformazione e lavorazione dell'alimento non conforme.

In caso di mancata osservanza del Regolamento CE n. 178/2002, nel nostro ordinamento giuridico il Decreto Legislativo n. 190 del 2006 prevede delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni in materia di rintracciabilità e il ritiro dal mercato di alimenti e mangimi non sicuri: precisamente, in caso di violazione degli obblighi in materia di rintracciabilità, gli operatori alimentari sono soggetti ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 750 a 4.500 euro; sono soggetti, invece, ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 3mila a 18mila euro, gli operatori del settore alimentare e dei mangimi che, non adempiendo agli obblighi imposti loro dagli articoli 19 e 20 del Regolamento n. 178/2002, non attivano le procedure di ritiro degli alimenti e dei mangimi nel momento in cui sono a conoscenza del fatto che quei prodotti da loro importati, trasformati, lavorati o distribuiti non siano conformi ai requisiti di sicurezza.

Da tenere presente che tutti gli articoli di cui si compone il Decreto Legislativo n. 190 esordiscono con l'inciso *"salvo che il fatto non costituisca reato"*, il che significa che le sanzioni previste sono di natura meramente amministrativa. L'applicazione di tale scelta sanzionatoria, sicuramente meno penalizzante per i destinatari, trova un proprio fondamento nel rapporto tra la legge penale e le disposizioni emanate dalla Comunità europea (in forza dell'art. 189 del Trattato di Roma l'ambito di intervento della legislazione comunitaria è limitato "ai rapporti economici ed ad alcuni diritti fondamentali" e, pertanto, le norme comunitarie non possono costituire fonte di leggi penali).

Ma tornando ora al tema di fondo, quali sono le sanzioni di natura civile e penale previste dall'ordinamento nazionale e comunitario a salvaguardia degli interessi del consumatore, con specifico riferimento al settore delle carni?

In ambito nazionale la disciplina relativa al settore delle carni è costituita principalmente da decreti legislativi attuativi di disposizioni comunitarie. Sebbene infatti dapprima il Codice Civile e successivamente il Codice del Consumo (D.Lgs. n. 206/2005) abbiano dettagliatamente disciplinato la figura del consumatore, le sanzioni previste dai due codici hanno ad oggetto comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori, che possono concretizzarsi nella produzione e nel commercio dei prodotti più disparati, incluso ovviamente quello delle carni.

Il Codice del Consumo, in particolare, assicura al consumatore una tutela capillare attraverso la previsione di sanzioni di natura civile e penale, strettamente correlate alla natura del prodotto in commercio: mentre infatti il prodotto "difettoso" dà diritto ad un risarcimento del danno, la produzione ed il commercio del prodotto "pericoloso" costituisce reato penale.

Alla stregua dell'art. 117 del Codice del Consumo deve essere considerato "difettoso" quel prodotto che non offre la sicurezza che ci si può legittimamente attendere tenuto conto di tutte le circostanze, tra cui il modo in cui il prodotto è stato messo in circolazione, l'uso al quale il prodotto può essere ragionevolmente destinato nonché il tempo in cui il prodotto è stato messo in circolazione. La produzione del prodotto "difettoso" costituisce valido presupposto per il risarcimento del danno, qualora, ai sensi dell'art. 123 del Codice, cagioni la morte o lesioni personali, ovvero la distruzione o il deterioramento di una cosa diversa dal prodotto difettoso principalmente utilizzata dal danneggiato. Ai sensi dell'articolo 116 del Codice la responsabilità del danno cagionata dai difetti del prodotto può essere fatta valere, oltre che nei confronti del produttore, anche ai danni del fornitore quando il produttore non sia individuato ed il fornitore abbia omesso di comunicare al danneggiato, entro il termine di tre mesi dalla richiesta, l'identità o il domicilio della persona che gli ha fornito il prodotto.

È invece considerato "pericoloso" il prodotto che non ha le caratteristiche del prodotto sicuro, il quale, invece, non presenta dei rischi o presenta dei rischi minimi compatibili con l'impiego del prodotto e considerati accettabili nell'osservanza di un livello elevato di tutela della salute e della sicurezza delle persone (art. 102 Codice Consumo). In tale ultima ipotesi, il produttore o distributore di qualsiasi prodotto pericoloso che contravviene al divieto di immissione nel

mercato dello stesso è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da diecimila a cinquantamila euro.

Come accennato in precedenza, il Codice del Consumo non opera una distinzione specifica nell'ambito dei vari prodotti, ma tutela il consumatore contro tutti i generi di prodotti considerati "difettosi" o "pericolosi".

Con specifico riferimento al settore delle carni va, dunque, precisato che, sebbene le leggi dell'ordinamento interno e il recente Codice del Consumo siano astrattamente applicabili al settore delle carni, la specifica disciplina che regola la materia della sicurezza alimentare deve essere tuttavia ricercata nell'ambito del diritto Comunitario e nelle relative disposizioni di attuazione dello Stato italiano. Il diritto Comunitario, infatti, si è occupato fattivamente della materia relativa alla produzione e commercializzazione della carni attraverso i Regolamenti CE n.1760/00 e n.1825/00, recepiti successivamente dall'ordinamento italiano attraverso il D.Lgs. n. 58/2004. Per mezzo di tali Regolamenti sono state introdotte novità importanti nell'ambito della filiera produttiva delle carni, dalla produzione primaria sino alla loro distribuzione commerciale. L'obiettivo che si è voluto raggiungere è stato quello di aumentare il grado di fiducia dei consumatori, di rendere più stabile il mercato e più affidabili le condizioni di produzione e commercializzazione dei prodotti a base di carne.

Tali disposizioni transnazionali, come già accennato, hanno posto attenzione soprattutto ai principi della tracciabilità e della etichettatura della carne bovina. Per tracciabilità, come si è visto anche a proposito del Regolamento CE n. 178/2002, si intende tutta quella documentazione aziendale che segue un "alimento-prodotto"; ovviamente il soggetto protagonista della tracciabilità non è la singola azienda, ma la filiera, ossia l'insieme delle aziende che contribuiscono alla realizzazione del prodotto.

Per etichettatura delle carni si intende, invece, l'apposizione di un'etichetta sul pezzo di carne o sul relativo materiale di imballaggio, riportante le informazioni scritte e visibili al consumatore nel punto vendita. Tali informazioni obbligatorie devono, dunque, essere presenti su ogni singolo prodotto in vendita.

Le informazioni minime che devono essere riportate nell'etichetta delle carni bovine sono le seguenti:

- codice di tracciabilità (numero che identifica l'animale o il lotto di animali e che rappresenta una carta di identità del bestiame);
- lo Stato di nascita degli animali;
- lo Stato dove è avvenuto l'ingrasso o l'allevamento;

- lo Stato dove è avvenuta la macellazione e numero di approvazione del macello;
- lo Stato dove è avvenuto il sezionamento (taglio e preparazione), e numero di approvazione del laboratorio.

Il D.Lgs. n. 58/2004 prevede una serie di disposizioni sanzionatorie per le violazioni dei due Regolamenti CE n. 1760/2000 e n. 1825/2000.

Una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 a 12.000 euro è prevista, in particolare, per l'operatore o l'organizzazione che commercializza le carni bovine prive in tutto o in parte delle indicazioni obbligatorie. Stessa pena è prevista per l'operatore o l'organizzazione che commercializza carni bovine con indicazioni obbligatorie non corrispondenti al vero.

Altra sanzione amministrativa pecuniaria, da 3.000 a 18.000 euro, è prevista per gli operatori o le organizzazioni che non consentono alle autorità competenti, agli esperti della Commissione delle Comunità europee nonché agli organismi di controllo l'accesso a tutti i locali e a tutta la documentazione prevista dall'art. 7 del Reg. CE n. 1760/2000 (l'accesso a tutta la documentazione comprovante l'esattezza delle informazioni riportate sull'etichetta deve infatti essere consentito in ogni momento).

L'articolo 7 del D.Lgs. n. 58/2004 prevede, poi, per gli stessi soggetti, una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 a 9.000 euro, qualora commercializzino carni bovine utilizzando indicazioni o segni che possano ingenerare confusione con le denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette (previste dal regolamento CEE n. 2081/1992).

Anche il D.Lgs. n. 58/2004 si avvale della formula *"salvo che il fatto costituisca reato"*: sono provvedimenti normativi dell'ordinamento italiano che sanzionano comportamenti previsti e disciplinati dalla normativa comunitaria, la quale non può, come già detto, costituire legittima fonte di leggi penali. La conseguenza di questo sistema, è che le sanzioni di natura penale, aventi ad oggetto comportamenti illeciti consumatisi nel territorio dello Stato italiano da parte degli operatori e delle organizzazioni che producono e commerciano carne bovina, possono essere legittimamente previste dalla legislazione nazionale ma non da quella comunitaria.

Riferimenti normativi:

- D.Lgs. n. 109/1992 avente ad oggetto l'attuazione della direttive 89/395/CEE e 89/396/ CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari.
- Regolamento CE n. 1760/2000 che istituisce un sistema di registrazione ed identificazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.
- Regolamento CE n. 1825/2000 recante modalità di applicazione del Regolamento CE n. 1760/2000 per quanto riguarda l'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.
- Regolamento CE n. 178/2002 che stabilisce i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.
- D.Lgs. n. 58/2004 contenente la disciplina sanzionatoria per le violazioni dei Regolamenti CE n. 1760/2000 e n. 1825/2000, relativi alla identificazione e registrazione dei bovini, nonché alla etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.
- D.Lgs. n. 205/2005 istitutivo del Codice del Consumo (che rappresenta il testo fondamentale di riferimento in materia di tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti).
- D.Lgs. n. 190/2006 contenente la disciplina sanzionatoria per le violazioni del Regolamento CE n. 178/2002.



**Unione Nazionale Consumatori
Comitato di Roma e del Lazio**

Via Dardanelli, 23 - 00195 Roma
Tel. 06.37513801 - Fax 06.37512319
www.consumatori.info - info@consumatori.info