

Relazione speciale n. 02/2019 della Corte dei Conti Europea:

Pericoli chimici negli alimenti che consumiamo: la politica dell'UE in materia di sicurezza alimentare ci protegge, ma deve far fronte ad alcune sfide

L'audit della Corte dei Conti

La sicurezza alimentare rappresenta una priorità per l'Unione europea ed i suoi cittadini. La politica in materia di sicurezza alimentare, basata sulla responsabilità degli OSA (Operatori del settore alimentare), ha l'obiettivo di salvaguardare il consumatore dalle malattie causate dagli alimenti.

Secondo le stime dell'OMS l'Europa è uno dei posti al mondo dove mangiare è più sicuro.

La sicurezza alimentare si occupa di tre pericoli:

- Fisici;
- Biologici;
- Chimici.

Nel corso di un'indagine commissionata dall'EFSA per valutare la percezione dei pericoli relativi agli alimenti, i cittadini hanno indicato quale aspetto che desta maggiore preoccupazione l'uso di antiparassitari, antibiotici ed additivi nella produzione alimentare. Il recente studio ha rilevato che l'86% dei soggetti che hanno risposto si dichiarava molto o abbastanza preoccupato per l'uso di tali sostanze nella produzione alimentare.

1

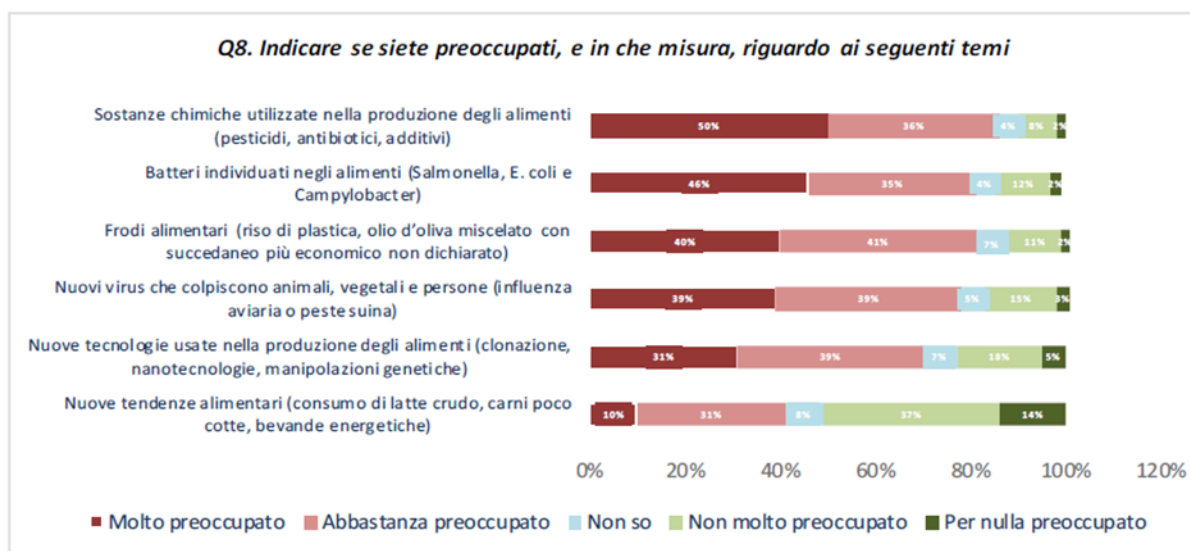


Figura 1 – Percezione dei rischi associati alle diverse tematiche (a livello dell'UE). Fonte: Fonte: J. Etienne e altri, EU Insights – Consumer perceptions of emerging risks in the food chain, EFSA, 18.4.2018, doi:10.2903/sp.efsa.2018.EN-1394 ICF.

È stato pertanto condotto tra dicembre 2017 e maggio 2018 un audit da parte della Corte dei Conti Europea con l'obiettivo di esaminare le basi ed il funzionamento del modello UE di sicurezza alimentare in relazione ai pericoli chimici per verificare il seguente quesito:

“Il modello di sicurezza alimentare dell’UE si fonda su solide basi ed è attuato in modo garantire che i prodotti alimentari consumati nell’UE siano sicuri rispetto ai pericoli chimici?”

L’audit è stato effettuato presso tre Stati membri: Italia, Paesi Bassi e Slovenia. Le risultanze sono state oggetto di un rapporto dal quale sono stati tratti alcuni spunti divulgativi.

Quali sono le cause dei pericoli chimici negli alimenti?

Le sostanze chimiche sono naturalmente presenti negli alimenti o aggiunte nelle varie fasi di produzione o manipolazione, potenzialmente in grado di provocare effetti nocivi sulla salute. I residui di queste sostanze possono avere un impatto sulla filiera alimentare a valle o in varie categorie di prodotti. Per questa ragione il modello di sicurezza alimentare europeo adotta un approccio trasversale tale da garantire la sicurezza in tutte le fasi di produzione, trasformazione, trasporto ed immagazzinaggio degli alimenti.

Ingredienti alimentari regolamentati	Additivi alimentari Enzimi alimentari Aromi alimentari Fonti di nutrienti (integratori alimentari/prodotti botanici)
Residui nella catena alimentare	Additivi per mangimi Medicinali veterinari Antiparassitari
Contaminanti	Inquinanti ambientali Contaminanti naturali Contaminanti da processo
Materiali a contatto degli alimenti	

Figura 2 - Pericoli chimici. Fonte: Corte dei conti europea

L’Unione europea ha adottato numerosi atti normativi per disciplinare le sostanze chimiche, tuttavia i dati relativi a malattie o decessi dovuti a pericoli chimici sono limitati rispetto a quelli sulle infezioni.

Le sostanze chimiche negli alimenti possono agire da interferenti endocrini e gli antibiotici assunti dagli animali possono accrescere la resistenza antimicrobica.

Al fine di rendere più facilmente comprensibile ai “non addetti ai lavori” i diversi aspetti dei pericoli chimici e delle modalità con le quali gli stessi vengono tenuti sotto controllo a livello Europeo, nel rapporto della Corte dei Conti è stato utilizzato a mero titolo di esempio: una tazzina di caffè.

La tazzina di caffè illustra i potenziali pericoli chimici presenti in un prodotto comune come il chicco di caffè.

Tazzina di caffè 1



Fonte: Corte dei conti europea.

I chicchi di caffè usati per il nostro caffè contengono pericoli chimici?

I chicchi di caffè tostati usati per preparare la vostra tazzina di caffè quotidiano potrebbero contenere, ad esempio:

- residui dei pesticidi con cui è stata trattata la pianta e presenti sui chicchi (ad esempio, l'eptacloro);
- contaminanti ambientali, come i metalli pesanti che sono presenti nei chicchi di caffè perché la pianta li assorbe attraverso il suolo;
- contaminanti di processo generati durante il processo di tostatura (ad esempio, l'acrilammide).

Figura 3 - Pericoli chimici negli alimenti. Fonte: Corte dei conti europea

Quali sono i controlli che vengono effettuati per il controllo dei rischi chimici?

Il reg. CE 882/2004 relativo ai controlli ufficiali sugli alimenti ed i mangimi costituisce la base giuridica per le verifiche svolte.

Il regolamento introduce un approccio integrato ed uniforme per i controlli ufficiali in tutta la filiera agroalimentare.

Il sistema di controllo della sicurezza alimentare dell'UE

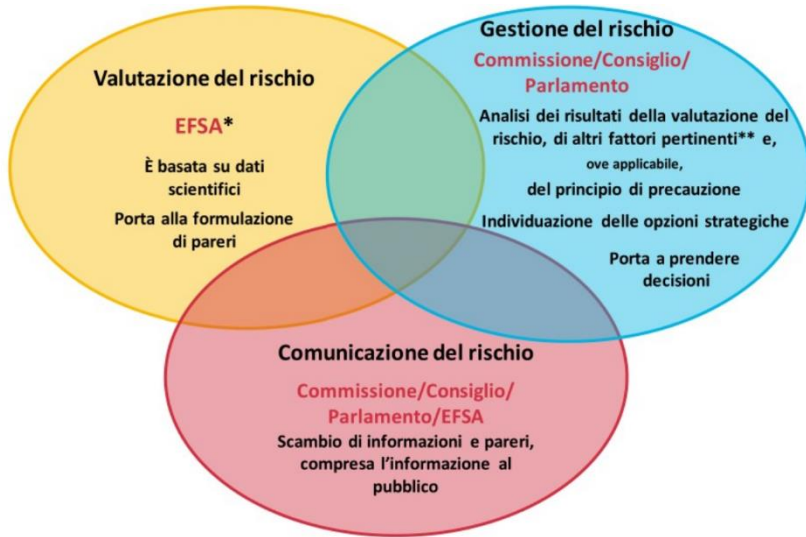
La direzione generale Salute e sicurezza alimentare (DG SANTE) è il servizio della Commissione competente per la politica di Sicurezza alimentare.

Le autorità degli Stati membri sono responsabili di fare applicare la normativa sul territorio di propria competenza, istituendo sistemi di controllo ufficiali per verificare la conformità alle norme delle attività degli operatori del settore e dei prodotti immessi sul mercato UE.

3

L'Audit ha evidenziato come il modello di sicurezza alimentare UE in relazione alle sostanze chimiche sia un punto di riferimento nel mondo. La forza del modello si basa su elementi distintivi, tre dei quali sono stati oggetto di approfondimento.

1. Il modello riconosce e distingue tre componenti dell'analisi del rischio



La legislazione alimentare, attraverso il reg. CE 178/2002, separa la valutazione, la gestione e la comunicazione del rischio.

Al fine di garantire la separazione delle tre componenti, nel 2002, è stata istituita l'EFSA: agenzia incaricata ad eseguire una valutazione scientifica di un rischio individuato in maniera trasparente, obiettiva ed indipendente.

La commissione europea rappresenta, invece, l'Organo politico decisore.

Figura 4 - Analisi del rischio UE. Fonte: Corte dei conti europea

2. L'approccio UE applica il principio di precauzione ove necessario

Il principio di precauzione è uno strumento utilizzato quando sussistono motivi di preoccupazione per la salute pubblica e, al contempo, non ci siano certezze sul piano scientifico tali da consentire una valutazione del rischio esauriente.

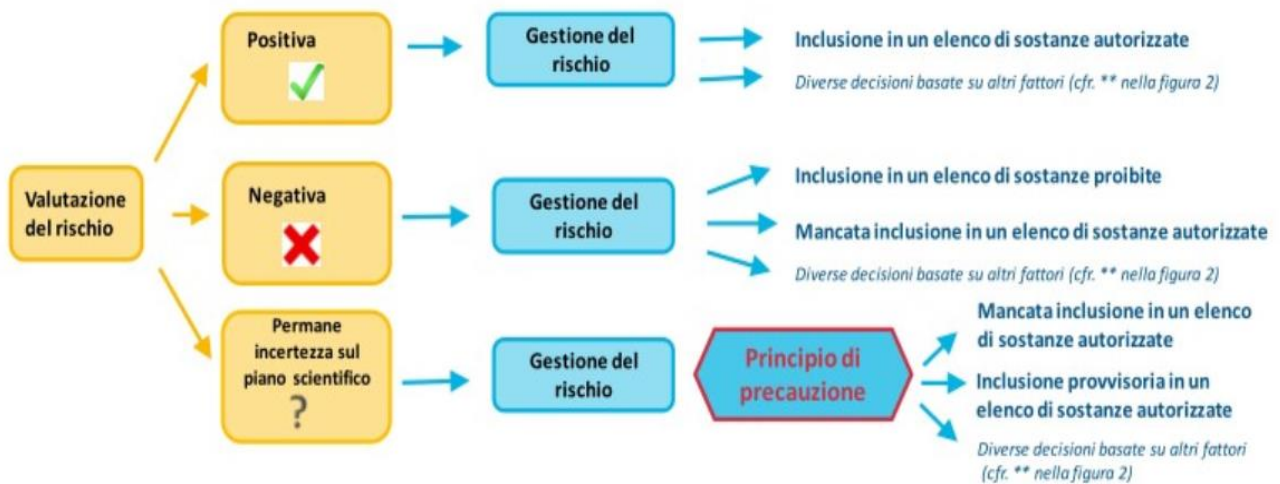


Figura 5 - Principio di precauzione. Fonte: Corte dei conti europea

L'UE distingue tra criteri basati sul rischio e quelli basati sul pericolo. Alcune sostanze, come gli antiparassitari, non possono essere commercializzati o utilizzati nell'Unione europea in relazione ai criteri basati sui pericoli.

Tuttavia, se presente una valutazione del rischio che testimoni la mancanza di preoccupazioni per il consumatore, i residui di tali sostanze potrebbero essere tollerati in prodotti importati in UE.



Figura 6 - Pericolo vs Rischio. Fonte: EFSA

3. La normativa UE attribuisce la responsabilità primaria per la sicurezza alimentare alle imprese del settore alimentare

Gli operatori del settore degli alimenti e dei mangimi devono garantire la conformità alla normativa vigente, in materia di sicurezza alimentare. Le autorità degli Stati membri sono tenute a svolgere adeguati ed efficaci controlli e la Commissione è tenuta a monitorare il quadro nel suo insieme.

5



Figura 7 - Controlli pubblici e privati. Fonte: Corte dei conti europea

Gli alimenti importati da Paesi terzi devono rispettare le norme UE. Tutte le importazioni devono soddisfare gli stessi elevati standard garantiti dai prodotti provenienti dai Paesi membri.

In casi giustificati i Paesi non UE possono chiedere di modificare determinati limiti attraverso il meccanismo noto come “tolleranza all’importazione”, tuttavia deve essere trasmessa una documentazione ad uno Stato membro designato e sulla base della valutazione di quest’ultimo, l’EFSA esprime un parere. Il parere è favorevole nel caso in cui la sicurezza dei consumatori non sia a rischio.

La seconda tazzina di caffè evidenzia come gli OSA intervengano per controllare i prodotti alimentari

Tazzina di caffè 2



In che modo le imprese del caffè controllano il caffè che beviamo?

I chicchi di caffè usati per produrre il nostro caffè sono quasi certamente importati e potrebbero essere stati lavorati da un operatore del settore alimentare dell’UE.

Questi operatori del settore alimentare si avvalgono di un sistema di gestione HACCP (Analisi dei pericoli e punti critici di controllo) per individuare, tra l’altro, eventuali pericoli chimici riguardanti la loro attività. Essi attuano specifiche procedure, come la pulizia regolare degli impianti (per evitare la contaminazione ambientale), i test di laboratorio su ciascuna partita di materia prima al momento dell’arrivo, sistemi computerizzati per controllare i livelli massimi di temperatura durante il processo di torrefazione (per controllare la generazione di acrilammide) e molte altre.

Inoltre, gli operatori eseguono generalmente ulteriori verifiche in risposta a specifiche richieste dei loro clienti diretti (ad esempio, per garantire l’assenza di una specifica sostanza).

Figura 8 - Controllo delle imprese. Fonte: Corte dei conti europea

Una parte della relazione dell'Audit evidenzia le sfide che il modello di sicurezza alimentare UE si trova attualmente a fronteggiare

1. Alcuni elementi delle disposizioni giuridiche dell'UE devono essere ancora attuati o richiedono interventi. Da quando il reg. CE 178/2002 è entrato in vigore sono stati adottati diversi regolamenti che disciplinano i pericoli chimici negli alimenti, mangimi, animali vivi e vegetali. Alcuni elementi di tali disposizioni devono essere ancora attuati e sono, pertanto, oggetto di misure nazionali.

Tipo di sostanza	Elementi in sospeso
Additivi alimentari	Nuova valutazione completa Metodologia per misurare i livelli di assunzione degli additivi alimentari
Enzimi alimentari	Adozione di un elenco di enzimi alimentari autorizzati
Aromi alimentari	Aggiornamento dell'elenco degli aromi alimentari Metodologia per misurare i livelli di assunzione degli aromi alimentari
Fonti di nutrienti (integratori alimentari/prodotti botanici)	Stabilire i livelli massimi e minimi di vitamine e minerali
Residui di antiparassitari	Armonizzazione dei fattori di trasformazione Metodologia per stabilire i LMR per l'esposizione cumulata

Figura 9 - Disposizioni giuridiche che richiedono interventi. Fonte: Corte dei conti europea

La Corte evidenzia come la legislazione fornisca indicazioni in maniera più esaustiva su alcune sostanze (es. medicinali veterinari) rispetto ad altre.

2. La sostenibilità del modello UE è in corso di verifica

Il settore chimico è in continua crescita, creando una notevole pressione ad autorizzare nuove sostanze. La relazione evidenzia come le domande presentate costituiscano oltre il 60% del lavoro dell'EFSA, superando la sua capacità di produrre pareri in tempi brevi. Inoltre, gli Stati membri non forniscono sempre i dati necessari alle valutazioni scientifiche ed i ritardi di queste ultime influiscono sulle capacità dei legislatori di adottare nuove leggi o modificare quelle esistenti.

Il quadro normativo è così vasto che le autorità pubbliche non sono in grado di eseguire test completi su tutte le sostanze regolamentate.

Questi fattori mettono a rischio la sostenibilità del modello a più lungo termine.

3. Il sistema di controllo per i prodotti UE

Gli Stati membri hanno la responsabilità di far rispettare la normativa vigente lungo tutta la filiera agroalimentare “dai campi alla tavola”, attraverso l’esecuzione di verifiche svolte dalle autorità competenti. Queste ultime effettuano ispezioni sui sistemi di controllo messi in atto dagli OSA e possono, inoltre, prelevare campioni per analisi di laboratorio.



Figura 10 - Dai campi alla tavola. Fonte: Commissione europea

Nessuno degli Stati membri visitati ha condotto una valutazione del rischio trasversale per classificare i diversi gruppi di sostanze chimiche in base al rispettivo livello di rischio. Ne consegue che alcuni gruppi di sostanze siano controllate in modo più approfondito di altre. Gli Stati membri dispongono di risorse limitate e non è fattibile testare tutte le sostanze, pertanto alcuni potenziali rischi restano non coperti (es. additivi, aromi ed enzimi alimentari).

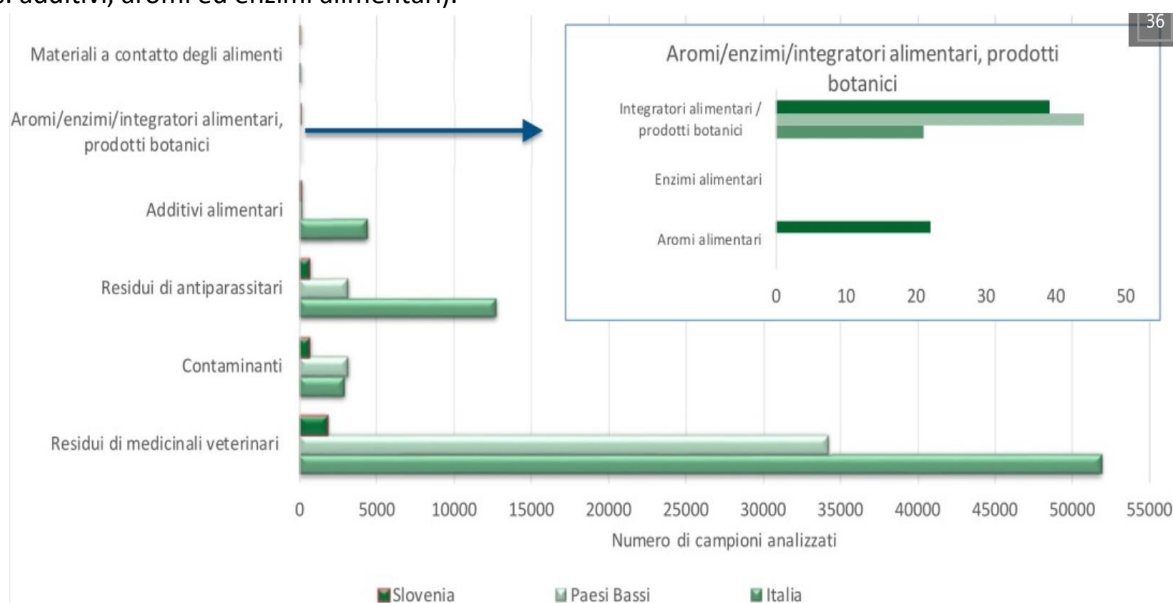


Figura 11 - Campioni testati nel 2016 nei 3 Stati membri. Fonte: Cortei dei conti europea

In caso di violazioni le autorità degli Stati membri attuano misure esecutive affinché l'alimento non sicuro non venga immesso sul mercato e che l'operatore ponga rimedio alla situazione. Inoltre, gli Stati membri stabiliscono norme in materia di sanzioni che devono essere "effettive, proporzionate e dissuasive".

Tuttavia, la Corte ha riscontrato che gli Stati membri presentano difficoltà a stabilire quale misura esecutiva adottare per una specifica violazione.

1. Il sistema di controllo per i prodotti consumati in UE, ma prodotti altrove

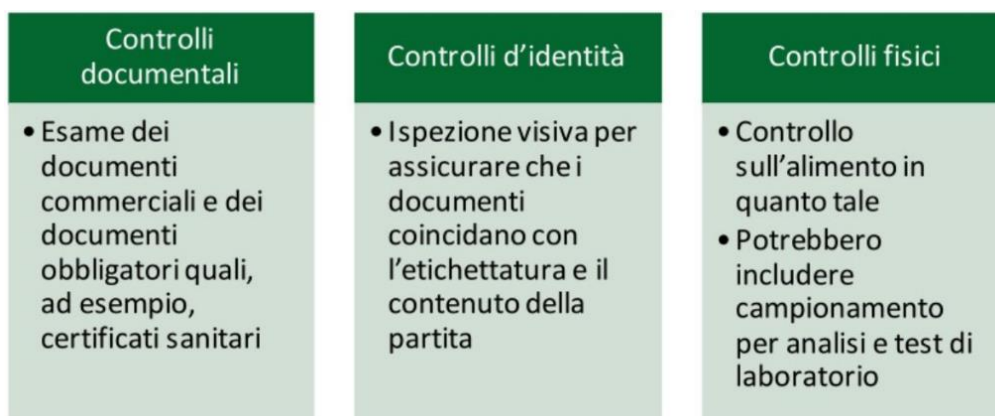


Figura 112 - Tipi di controlli frontaliери. Fonte: Corte dei conti europea

I controlli alla frontiera rappresentano l'occasione per verificare che i prodotti alimentari di Paesi terzi soddisfino le condizioni per l'importazione nell'UE. La normativa UE stabilisce la frequenza dei controlli fisici sui prodotti di origine animale e su alcuni di origine non animale.

Una volta all'interno del territorio UE, i prodotti importati sono soggetti al medesimo regime di controllo di quelli prodotti negli Stati membri. La maggior parte degli alimenti importati è di origine non animale per i quali vi sono rischi chimici noti o emergenti (fig. accanto).

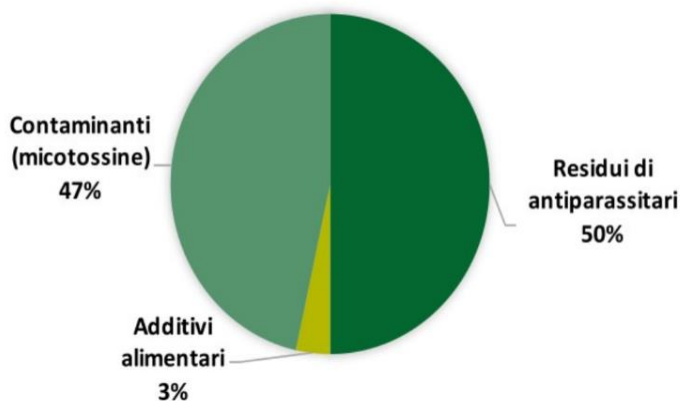


Figura 13 - Rischi chimici alimenti non di origine animale. Fonte: Corte dei conti europea

La tazza 3 riassume i controlli effettuati dalle Autorità pubbliche.

Tazza di caffè 3



In che modo le autorità pubbliche controllano i chicchi di caffè usati nel caffè che beviamo?

I chicchi di caffè coltivati al di fuori dell'UE possono entrare nell'UE attraverso, ad esempio, un porto di uno Stato membro. Poiché la normativa dell'UE non contempla alcun controllo sul caffè, le autorità pubbliche degli Stati membri sono libere di decidere se svolgere controlli sul caffè alle frontiere esterne dell'UE.

Una volta all'interno dell'UE, i chicchi di caffè sono oggetto di controlli ufficiali allo stesso modo dei prodotti coltivati/prodotti nell'UE. Le autorità pubbliche, sulla base dei rispettivi piani settoriali (per antiparassitari, contaminanti, ecc.) ispezionano i locali degli operatori del settore alimentare (fabbriche, strutture di stoccaggio, supermercati, ristoranti, ecc.) e controllano le procedure da questi seguite per prevenire e rilevare pericoli chimici. Gli ispettori possono inoltre prelevare campioni ed inviarli ad un laboratorio per accertare se i chicchi di caffè o torrefatti contengano residui di antiparassitari nocivi, contaminanti e/o ingredienti alimentari regolamentati non autorizzati.

10

Figura 14 - Controlli Autorità competenti. Fonte: Corte dei conti europea

L'UE ha istituito un sistema di allerta rapido per gli alimenti e mangimi per consentire alle Autorità nazionali di condividere velocemente informazioni sui rischi sanitari connessi ai prodotti alimentari.



La Corte ha evidenziato come il RASFF sia utilizzato quale fonte di informazioni per programmare i test di laboratorio nei tre Stati membri visitati.

Dall'audit è emerso che per i prodotti di origine animale i controlli sono incentrati principalmente sui residui di medicinali veterinari, di alcuni contaminanti e di antiparassitari (Direttiva 96/23/CE). Per i prodotti di origine animale i controlli fisici vertono quasi esclusivamente sui residui di antiparassitari e contaminanti.

La Corte ha evidenziato come i controlli su aromi, enzimi ed integratori alimentari siano particolarmente assenti sia per i prodotti di origine animale sia per quelli di origine non animale.

Gli Stati membri, in caso di non conformità alla normativa UE, possono respingere la partita in questione o ritirare i prodotti dal mercato intimando gli importatori di pagare i costi dei test di laboratorio.

La Corte ha concluso che il modello UE sulla sicurezza alimentare è di riferimento nel mondo e fornisce ai cittadini un elevato livello di sicurezza. Tuttavia, ha evidenziato che la Commissione di Stati membri non hanno la capacità di applicarlo nella sua interezza.

La Corte ha rilevato una serie di incongruenze e di problematiche riguardanti il modello di sicurezza alimentare dell'UE e per questo ha espresso delle raccomandazioni:

1. Riesaminare la normativa e migliorare la complementarità tra sistemi di controllo pubblici e privati. Data-obiettivo di attuazione: 2020;
2. Mantenere lo stesso livello di garanzia sia per gli alimenti prodotti nell'UE, sia per quelli importati, spiegando le misure da adottare per i residui di antiparassitari negli alimenti. Data-obiettivo di attuazione: 2019;
3. Facilitare l'applicazione uniforme della legislazione alimentare fornendo agli Stati membri ulteriori istruzioni sulle misure esecutive e rafforzare le procedure atte a monitorare la conformità con le normative vigenti. Data-obiettivo di attuazione: 2020.

Consulta il report ufficiale: <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=48864>

