

DUE MODELLI A CONFRONTO

# La tracciabilità degli alimenti nell'Ue e negli Usa

**La normativa Ue è finalizzata a garantire la sicurezza alimentare in condizioni di normalità, quella Usa va invece ricondotta al Bioterrorism Act e manifesta la sua efficacia nell'affrontare le emergenze. Negli Usa inoltre molte tipologie di operatori sono esentate dall'obbligo e le modalità applicative vengono scelte dalle imprese. Nessuna etichettatura è prevista per gli ogm**

**Alberico Loi**

Il tema della tracciabilità degli alimenti catalizza ormai da tempo l'attenzione di tutti quei soggetti – pubblici poteri, operatori del sistema agroalimentare, comunità scientifica – a vario titolo coinvolti nel processo che permette agli alimenti di giungere sulle tavole di centinaia di milioni di consumatori nei Paesi avanzati.

Questo articolo si propone di analizzare un aspetto del tema in questione, quello delle normative sulla tracciabilità degli alimenti, che interessa da una parte i pubblici poteri, in quanto deputati all'ideazione e all'adozione di tali normative, e dall'altra gli operatori del sistema agroalimentare (agricoltori, industria di prima e seconda trasformazione, distribuzione), in quanto soggetti la cui attività economica viene a essere condizionata dall'esistenza di tali normative. Di seguito proporremo un confronto tra le normative vigenti o di prossima adozione nell'Unione Europea e negli Usa, al fine di:

- evidenziare le similitudini e le differenze esistenti tra esse;
- fornire alcune indicazioni sulle implicazioni che l'entrata in vigore di tali normative potrà avere per gli operatori del sistema agroalimentare nei due contesti geografici.

## Il quadro normativo Ue

Con l'emanazione del regolamento (Ce) n. 178/2002 del 28-1-2002 l'Ue si è dotata di una norma che affronta specificamente le problematiche della sicurezza alimentare. I punti qualificanti del regolamento 178/2002 sono i seguenti:

- l'adozione di un'impostazione globale e integrata «dai campi alla tavola» nell'affrontare il problema della sicurezza alimentare;

- l'introduzione, in omaggio all'impostazione di cui al punto precedente, della rintracciabilità obbligatoria dei prodotti alimentari, degli alimenti per animali, degli animali produttori di derrate alimentari e di qualsiasi altra sostanza introdotta nei prodotti alimentari, a decorrere dal 1° gennaio 2005;

- la drastica limitazione che il regolamento stesso impone ai legislatori dei vari Paesi membri circa la facoltà di legiferare autonomamente sulle problematiche riguardanti la tracciabilità nel sistema agroalimentare;

- l'individuazione degli operatori del settore alimentare e dei mangimi soggetti alle norme relative alla rintracciabilità, che sono tutti quelli operanti nelle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti e dei mangimi (articolo 1);

- l'adozione dell'approccio cosiddetto «one step back - one step beyond» (ar-

ticolo 18), che implica per ogni operatore esclusivamente l'obbligo di individuazione del fornitore (immediatamente a monte) e dell'acquirente (immediatamente a valle).

- l'obbligo (articolo 18) di «disporre di sistemi e di procedure che consentano di mettere a disposizione delle autorità competenti, che le richiedano, le informazioni al riguardo» (si noti che non viene individuato nessun altro requisito per tali sistemi e procedure);

- l'obbligo di adeguata etichettatura o identificazione per gli alimenti e i mangimi destinati a essere immessi sul mercato della Comunità, al fine di agevolare la rintracciabilità «mediante documentazione o informazioni pertinenti secondo i requisiti previsti in materia da disposizioni più specifiche» (articolo 18).

Dal disposto del regolamento 178/2002 emerge chiaramente come la rintracciabilità obbligatoria sia da intendere come uno strumento finalizzato essenzialmente al raggiungimento di più elevati livelli di sicurezza alimentare; tale strumento non è peraltro concepito in maniera particolarmente sofisticata, almeno in linea di principio, come si può evincere soprattutto da quanto detto nei punti relativi all'adozione dell'approccio cosiddetto «one step back - one step beyond» e all'obbligo di «disporre di sistemi e di procedure che consentano





ti o mangimi ottenuti da ogm, allo scopo di facilitare un'accurata etichettatura, il monitoraggio degli effetti sull'ambiente e, se del caso, sulla salute, nonché l'attuazione delle misure adeguate di gestione dei rischi, compreso, se necessario, il ritiro dei prodotti» (articolo 1). Anche nel caso degli alimenti e mangimi geneticamente modificati la rintracciabilità obbligatoria è stata concepita dalla normativa comunitaria con un grado di sofisticatezza superiore a quello del regolamento 178/2002, dal quale è comunque derivata l'adozione del medesimo approccio «one step back - one step beyond».

### Il quadro normativo negli Usa

A tutt'oggi il quadro normativo in materia di tracciabilità negli Usa non ha ancora trovato un assetto definitivo, anche se non dovrebbe essere lontano da tale traguardo.

Non vi sono infatti negli Usa, almeno per il momento, norme in vigore che siano comparabili con quelle Ue relative alla rintracciabilità obbligatoria, e questo neppure in comparti «sensibili» come quelli delle produzioni animali, per i quali solo la recente comparsa della Bse e dell'influenza aviaria negli Usa ha portato all'adozione di misure che sono però finalizzate più che altro alla gestione delle emergenze verificatesi.

Negli Usa è stata comunque proposta nel corso del 2003 l'adozione di una norma finalizzata all'introduzione di un sistema di rintracciabilità obbligatoria degli alimenti che presenta significative analogie con quello Ue, in particolare per quanto riguarda l'approccio «one step back - one step beyond».

Le norme sulla rintracciabilità degli alimenti si inquadrano nell'ambito del Bioterrorism Act del 2002 (vedi *L'Informatore Agrario* n. 41/2003 pag. 17), che prevede anche norme relative:

- alla registrazione presso la Food and Drugs Administration (Fda) degli impianti dell'industria alimentare (sia statunitensi che esteri) che intendano rifornire il mercato Usa;

- alla cosiddetta *prior notice of imports*, che obbliga i soggetti che intendano esportare alimenti negli Usa ad avvisare preventivamente secondo determinate procedure la Fda in occasione di ogni invio di prodotti alimentari verso il territorio statunitense.

Nel Bioterrorism Act viene delimitato l'ambito entro il quale il legislatore, in questo caso la Fda, potrà elaborare le norme applicative in materia di rintracciabilità obbligatoria degli alimen-

ti; ovvero, si pongono dei limiti ben precisi alla facoltà della Fda di legiferare al riguardo. In particolare è opportuno evidenziare che:

- le norme sulla rintracciabilità obbligatoria non potranno essere applicate alle imprese agricole e a quelle a contatto con i consumatori finali nel canale HoReCa (ristoranti, bar, fast-foods, ecc.);

- tali norme dovranno tenere conto delle differenze di dimensione economica dei soggetti coinvolti;

- dovranno essere tutelati il segreto d'affari e ogni informazione riservata;

- le norme applicative non potranno essere estese a comparti di esclusiva competenza dell'Usda (Dipartimento dell'agricoltura Usa), ovvero quelli delle carni, del pollame e delle uova;

- l'obbligo di messa a disposizione delle autorità competenti non potrà riguardare ricette, dati finanziari, dati sui prezzi, sul personale, su ricerca e sviluppo, su vendite (eccettuati ovviamente i dati relativi alle spedizioni).

In realtà il disposto del Bioterrorism Act presenta alcuni punti contraddittori: la stessa Fda, nella sua proposta di normativa sulla rintracciabilità obbligatoria degli alimenti (apparsa sul Federal Register il 9-5-2003), ammette che il disposto del Bioterrorism Act è ambiguo circa l'effettiva esistenza di un obbligo per la Fda a elaborare una norma definitiva in materia entro una determinata scadenza. In base alle informazioni attualmente in nostro possesso, non ci risulta che il testo della normativa definitiva in questione sia stato pubblicato sul Federal Register.

I contenuti più rilevanti della proposta normativa della Fda del 9-5-2003 sono i seguenti:

- l'adozione dell'approccio «one step back - one step beyond»;

- l'estensione della validità delle norme a tutti gli impianti di imprese straniere che producono, confezionano, conservano alimenti destinati al consumo umano e animale negli Usa (ovvero agli stessi impianti soggetti all'obbligo di registrazione presso la Fda);

- l'estensione della validità delle norme anche a tutti i soggetti che svolgono esclusivamente funzioni logistiche per conto dei produttori e dei distributori, *in primis* le imprese di trasporto (che devono fornire anche informazioni su tutti i trasbordi dei prodotti da un mezzo di trasporto a un altro nel corso di ogni spedizione); tali informazioni relative ai trasportatori debbono essere conservate anche dalle imprese di produzione e distribuzione che si avvalgono dei loro servizi;

- l'esenzione di varie categorie di sog-

di mettere a disposizione delle autorità competenti, che le richiedano, le informazioni al riguardo». Si può quindi ragionevolmente affermare che:

- il regolamento 178/2002 non pone ostacoli significativi alla realizzazione di tutte le altre possibili declinazioni della tracciabilità nel sistema agroalimentare;

- la realizzazione di cui sopra, non ricadendo le declinazioni alternative della tracciabilità nel campo d'applicazione del regolamento, è attualmente lasciata alla discrezione dei singoli operatori.

Il raggiungimento di più elevati livelli di sicurezza alimentare è peraltro alla base anche di altre norme comunitarie che hanno introdotto la rintracciabilità obbligatoria in settori specifici, quali quello delle carni bovine e, recentemente, degli alimenti e mangimi geneticamente modificati.

A seguito della crisi provocata dalla Bse, con l'adozione di norme relative all'identificazione e registrazione dei bovini e all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, si è inteso assicurare un controllo nel corso dell'intero processo «dal produttore al consumatore» (rintracciabilità). La norma di riferimento in materia è, come noto, il regolamento 1760/2000 del 17-7-2000. Giova ricordare che per il settore delle carni bovine la rintracciabilità obbligatoria è stata concepita dal legislatore comunitario in maniera decisamente più sofisticata rispetto al regolamento 178/2002.

Il regolamento 1830/2003 del 22-9-2003 si pone come obiettivo l'istituzione di «un quadro normativo per la tracciabilità dei prodotti contenenti ogm o da essi costituiti e degli alimen-

getti, quali le imprese agricole e quelle a contatto con i consumatori finali nel canale HoReCa (ristoranti, bar, fast-food, ecc.), le imprese straniere il cui prodotto sia oggetto di ulteriori trasformazioni – incluso il confezionamento – da parte di altre imprese straniere prima dell'ingresso negli Usa, le imprese di esclusiva competenza dell'Usda (ovvero quelle operanti nei comparti della carne, del pollame e delle uova);

■ la differenziazione dei termini di applicabilità della normativa in base alla dimensione dei soggetti coinvolti: le imprese con almeno 500 addetti equivalenti a tempo pieno dovranno conformarsi alla normativa entro 6 mesi dalla pubblicazione del testo definitivo sul *Federal Register*; quelle con 11-499 addetti equivalenti a tempo pieno dovranno farlo entro 12 mesi da tale data; quelle con 10 addetti o meno avranno invece 18 mesi di tempo.

■ la possibilità per i soggetti coinvolti di conservare la documentazione necessaria in qualsiasi forma (cartacea o elettronica); può essere impiegata documentazione già esistente, senza alcuna elaborazione di documentazione *ad hoc*, a patto che la documentazione già esistente contenga tutte le informazioni richieste dalla normativa; la documentazione va conservata per due anni (un solo anno nel caso di prodotti deperibili non destinati alla trasformazione in prodotti non deperibili, e nel caso dei mangimi), presso l'impianto in cui hanno avuto luogo le attività cui essa si riferisce o anche in altra sede, purché accessibile.

Negli Usa esiste inoltre un regime, l'adesione al quale è però al momento solo volontaria, relativo all'indicazione di informazioni riguardanti il Paese d'origine dei prodotti alimentari; tale regime è noto come *interim voluntary Country of origin labeling (Cool)* e dovrebbe essere sostituito da un regime obbligatorio entro il 30 settembre prossimo.

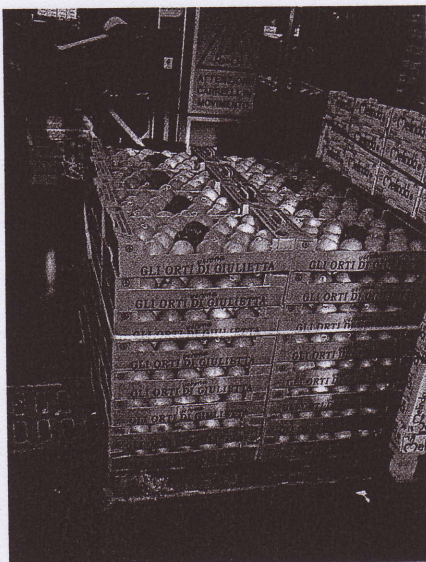
In conclusione, si può affermare che il quadro normativo statunitense in materia di tracciabilità è ancora sostanzialmente fluido, anche se nei prossimi mesi si arriverà probabilmente a una situazione stabile.

## Due legislazioni a confronto

Vi sono indubbiamente alcune significative somiglianze fra le vigenti normative comunitarie in materia di tracciabilità degli alimenti e quelle in via d'adozione negli Usa.

In particolare, possiamo evidenziare le seguenti:

■ l'adozione dell'approccio «one step



back - one step beyond», in modo da far sì che la porzione verticale di filiera che ogni operatore deve controllare abbia la minima estensione possibile (dal fornitore immediatamente a monte all'acquirente immediatamente a valle);

■ la concessione agli operatori ricadenti nel campo di applicazione della normativa di una certa libertà di scelta circa i sistemi e le procedure che consentano di mettere a disposizione delle autorità competenti le informazioni necessarie, e circa il formato in cui registrare e conservare la documentazione relativa.

L'implicazione più importante che queste similitudini hanno per gli operatori di entrambi i Paesi è data dal fatto che una versione della rintracciabilità obbligatoria così concepita avrà probabilmente un impatto abbastanza leggero in termini di aumento dei costi organizzativi, informativi e amministrativi delle imprese.

Non mancano però anche rilevanti differenze tra i due contesti oggetto di confronto.

A essere diverse sono innanzitutto genesi, finalità e impostazione generale delle normative. La normativa comunitaria è infatti esplicitamente finalizzata a garantire un elevato livello di sicurezza alimentare non solo in situazioni di emergenza, ma anche e soprattutto in condizioni «ordinarie», in omaggio a una visione d'insieme (dai campi alla tavola) sviluppata dalla Commissione già nel Libro bianco sulla sicurezza alimentare del 1999. La prossima adozione della normativa Usa va invece ricondotta innanzitutto all'obiettivo principe del Bioterrorism Act del 2002 (il cui varo va direttamente collegato all'ondata di attacchi terroristici che colpiscono gli Usa a partire

dall'11 settembre 2001), ovvero la risposta a emergenze causate intenzionalmente da soggetti ostili; la possibilità di rispondere a emergenze di origine accidentale sembra essere intesa più che altro come un utile corollario.

Le ulteriori differenze derivano da quella appena illustrata e dal fatto che negli Usa, patria della libertà d'impresa, il legislatore tradizionalmente tende a evitare l'imposizione di comportamenti predeterminati agli operatori, preferendo invece stabilire dei livelli minimi di performance: le imprese vengono lasciate libere di raggiungerli adottando i sistemi e le procedure che esse preferiscono, ovvero quelli che meglio si adattano alla loro specifica situazione.

Numerose categorie di operatori sono esentate dagli obblighi in materia di rintracciabilità degli alimenti negli Usa: il potenziale campo di applicazione della normativa in quel Paese risulta pertanto meno ampio di quello delimitato dalla normativa Ue (e si può quindi presumere che anche l'impatto economico sugli operatori lo sarà in proporzione).

Nella proposta di normativa Usa sulla tracciabilità si riserva una grande attenzione alla catena logistica: le grandi distanze che gli alimenti spesso devono coprire prima di arrivare sulle tavole dei consumatori statunitensi, e i talvolta numerosi trasbordi da un mezzo di trasporto a un altro aumentano infatti la possibilità di mettere a segno attacchi bioterroristici.

Le norme sulla registrazione obbligatoria degli impianti dell'industria alimentare siti in Paesi esteri che intendano commercializzare i propri prodotti negli Usa, e quelle sulla *prior notice of import* possono indubbiamente assicurare agli Stati Uniti la capacità di rispondere più efficacemente a eventuali attacchi bioterroristici portati dall'esterno; vi è però chi, soprattutto al di fuori degli Usa, le ritiene in realtà una barriera non tariffaria alle importazioni «camuffata» da misura di sicurezza.

Infine il quadro normativo Usa non prevede, almeno per il momento, norme specifiche per la rintracciabilità obbligatoria degli alimenti e mangimi contenenti ogm, che invece nell'Ue sono recentemente entrate in vigore: qui le posizioni si invertono, dato che molti negli Usa giudicano l'introduzione di tali norme da parte dell'Ue come un tentativo di «mascheramento» di una pura e semplice misura protezionistica.

**Alberico Loi**

Areté srl - Area Ricerca - Bologna  
info@areteonline.net