

Sul potere discrezionale delle autorità nazionali di controllare la presenza di microrganismi patogeni

Corte di giustizia UE, Sez. VIII 28 aprile 2022, in causa C-89/21 - Jääskinen, pres.; Piçarra, est.; Pitruzzella, avv. gen. - «Romega» UAB c. Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba.

Produzione, commercio e consumo - Legislazione alimentare - Regolamento (CE) n. 2073/2005 - Criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari - Art. 1 – Allegato I - Carne fresca di pollame - Controllo da parte delle autorità nazionali competenti della presenza delle salmonelle elencate alla riga 1.28 del capitolo I di tale allegato - Controllo della presenza di altri microrganismi patogeni - Regolamento (CE) n. 178/2002 - Art. 14, par. 8 - Potere discrezionale delle autorità nazionali - Portata.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 1 nonché dell'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del regolamento (CE) n. 2073/2005 della Commissione, del 15 novembre 2005, sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari (GU 2005, L 338, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 1086/2011 della Commissione, del 27 ottobre 2011 (GU 2011, L 281, pag. 7) (in prosieguo: il «regolamento n. 2073/2005»), e dell'articolo 14, paragrafi 1, 2 e 8, del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU 2002, L 31, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la «Romega» UAB, un grossista di carne di pollame, e il Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba (Servizio nazionale per i prodotti alimentari e per il settore veterinario, Lituania) (in prosieguo: l'«autorità lituana»), in merito alla decisione di tale autorità di infliggere un'ammenda alla Romega e di ingiungerle di ritirare dal mercato la carne di pollame nella quale è stata rilevata la presenza di alcuni sierotipi di salmonella.

Contesto normativo

Regolamento n. 178/2002

3 L'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 178/2002, intitolato «Finalità e campo di applicazione», dispone quanto segue:

«Il presente regolamento costituisce la base per garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, tenendo conto in particolare della diversità dell'offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno. (...)».

4 L'articolo 14 di tale regolamento, intitolato «Requisiti di sicurezza degli alimenti», così recita:

«1. Gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato.

2. Gli alimenti sono considerati a rischio nei casi seguenti:

- a) se sono dannosi per la salute;
- b) se sono inadatti al consumo umano.

3. Per determinare se un alimento sia a rischio occorre prendere in considerazione quanto segue:

- a) le condizioni d'uso normali dell'alimento da parte del consumatore in ciascuna fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione;
- b) le informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti.

4. Per determinare se un alimento sia dannoso per la salute occorre prendere in considerazione quanto segue:

- a) non soltanto i probabili effetti immediati e/o a breve termine, e/o a lungo termine dell'alimento sulla salute di una persona che lo consuma, ma anche su quella dei discendenti;
- b) i probabili effetti tossici cumulativi di un alimento;
- c) la particolare sensibilità, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori, nel caso in cui l'alimento sia destinato ad essa.

5. Per determinare se un alimento sia inadatto al consumo umano, occorre prendere in considerazione se l'alimento sia inaccettabile per il consumo umano secondo l'uso previsto, in seguito a contaminazione dovuta a materiale estraneo o ad altri motivi, o in seguito a putrefazione, deterioramento o decomposizione.



(...)

7. Gli alimenti conformi a specifiche disposizioni comunitarie riguardanti la sicurezza alimentare sono considerati sicuri in relazione agli aspetti disciplinati dalle medesime.

8. Il fatto che un alimento sia conforme alle specifiche disposizioni ad esso applicabili non impedisce alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni alla sua immissione sul mercato o per disporre il ritiro dal mercato qualora vi siano motivi di sospettare che, nonostante detta conformità, l'alimento è a rischio.

(...)

Regolamento n. 2073/2005

5 Ai sensi dei considerando 1 e 3 del regolamento n. 2073/2005:

«(1) Un elevato livello di protezione della salute pubblica è uno degli obiettivi fondamentali della legislazione alimentare, come stabilito nel regolamento [n. 178/2002]. I rischi microbiologici dei prodotti alimentari costituiscono una delle principali fonti di malattie umane causate dagli alimenti.

(...)

(3) (...) Al fine di contribuire alla protezione della salute pubblica ed evitare interpretazioni divergenti è opportuno fissare criteri armonizzati di sicurezza relativi all'accettabilità dei prodotti alimentari, in particolare per quanto riguarda la presenza di determinati microrganismi patogeni».

6 L'articolo 1 di tale regolamento, intitolato «Oggetto e campo d'applicazione», prevede quanto segue:

«Il presente regolamento stabilisce i criteri microbiologici per taluni microrganismi e le norme di attuazione che gli operatori del settore alimentare devono rispettare nell'applicazione delle misure di igiene generali e specifiche (...). L'autorità competente verifica il rispetto delle norme e dei criteri di cui al presente regolamento (...), senza pregiudizio del suo diritto di procedere a ulteriori campionamenti ed analisi per la rilevazione e la misura della presenza di altri microrganismi, delle loro tossine o dei loro metaboliti, o come verifica dei processi, per i prodotti alimentari sospetti, o nel contesto dell'analisi del rischio.

(...)

7 L'articolo 3, paragrafo 1, di detto regolamento, intitolato «Prescrizioni generali», impone agli operatori del settore alimentare di provvedere a che i prodotti alimentari siano conformi ai relativi criteri microbiologici fissati nell'allegato I. Tale allegato contiene un capitolo 1, intitolato «Criteri di sicurezza alimentare», il quale, come modificato dal regolamento (UE) 2019/229 della Commissione, del 7 febbraio 2019 (GU 2019, L 37, pag. 106), alla riga 1.28 prevede quanto segue:

«Categoria alimentare	Microrganismi/loro tossine, metaboliti	Piano di campionamento ⁽¹⁾		Limiti ⁽²⁾		Metodo d'analisi di riferimento ⁽³⁾	Fase a cui si applica il criterio
		N	c	m	M		
1.28 carne fresca di pollame ⁽²⁰⁾	<i>Salmonella</i> <i>Typhimurium</i> ⁽²¹⁾ <i>Salmonella</i> <i>Enteritidis</i>	5	0	Non rilevabile in 25 g		EN ISO 6579-1 (per la rilevazione) – schema Kauffmann-Le Minor White-Kaufmann-Le Minor (per la sierotipizzazione)	Prodotti immessi sul mercato durante il loro periodo di conservabilità
(...)							
⁽²⁰⁾ Questo criterio si applica alla carne fresca di esemplari da riproduzione di <i>Gallus gallus</i> , galline ovaiole, polli da carne e branchi di tacchini da riproduzione e da ingrasso».							

Regolamento n. 1086/2011

8 I considerando 9 e 10 del regolamento n. 1086/2011 sono così formulati:

«(9) Secondo la relazione riassuntiva dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare relativa all'andamento e alle fonti di zoonosi, agenti zoonotici e focolai di tossinfezione alimentare nell'Unione europea nel 2008 [*The EFSA Journal* (2010); 8(1): 1496], circa l'80% dei casi di salmonellosi umana è causato da *Salmonella enteritidis* e *Salmonella typhimurium*, analogamente agli anni precedenti. La carne di pollame resta una delle principali fonti della salmonellosi umana.

(10) La definizione di un criterio per *Salmonella enteritidis* e *Salmonella typhimurium* costituirebbe il miglior equilibrio possibile tra la riduzione della salmonellosi umana attribuita al consumo di carne di pollame e le conseguenze economiche derivanti dall'applicazione del criterio. Gli operatori del settore verrebbero nel contempo incoraggiati a prendere misure in fasi precedenti della produzione di pollame, in grado di contribuire alla riduzione di tutti i sierotipi di salmonella rilevanti per la sanità pubblica. La limitazione a questi due sierotipi sarebbe inoltre coerente con gli obiettivi



dell'Unione per la produzione primaria di pollame».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

9 Il 19 ottobre 2018, a seguito di una notifica di allarme rapido indicante che erano stati individuati microorganismi patogeni della specie *Salmonella Kentucky* nella carne fresca di pollame proveniente dalla Polonia, l'autorità lituana ha effettuato un controllo presso la Romega. Durante tale controllo, la presenza di questo sierotipo di salmonella è stata riscontrata nella carne fresca di pollame immessa sul mercato dalla Romega. Con ordinanza del 4 aprile 2019, tale autorità le ha inflitto un'ammenda di EUR 540 per violazione, in particolare, dell'articolo 14, paragrafo 1, e paragrafo 2, lettere a) e b), del regolamento n. 178/2002.

10 Con decisione del 12 aprile 2019, l'autorità lituana, dopo aver constatato la presenza di *Salmonella Infantis* nella carne fresca di pollame immessa sul mercato dalla Romega, ha vietato a quest'ultima di continuare ad immettere sul mercato tale carne e le ha ingiunto di ritirare e di distruggere quella già immessa in commercio.

11 La Romega ha proposto dinanzi al Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale di Vilnius, Lituania) un ricorso diretto all'annullamento dell'ordinanza del 4 aprile 2019 e della decisione del 12 aprile 2019. Tale ricorso è stato respinto con sentenza del 2 luglio 2019, contro la quale la Romega ha interposto appello dinanzi al giudice del rinvio. Essa fa valere, in sostanza, che l'allegato I, capitolo I, riga 1.28, del regolamento n. 2073/2005 vieta soltanto la presenza, nella carne fresca di pollame, della *Salmonella Enteritidis* e della *Salmonella Typhimurium*. Secondo la Romega, la presenza in tale carne di altre salmonelle, come la *Salmonella Kentucky* o la *Salmonella Infantis*, non consente di ritenerla alimento a rischio, ai sensi dell'articolo 14, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 178/2002.

12 L'autorità lituana, dal canto suo, rileva che, poiché il suo potere di garantire il rispetto delle norme e dei criteri enunciati nel regolamento n. 2073/2005 non esclude, conformemente all'articolo 1 di quest'ultimo, il suo diritto di procedere a ulteriori campionamenti ed analisi, essa è autorizzata a verificare, nella carne fresca di pollame, la presenza non soltanto dei sierotipi di salmonella elencati nell'allegato I, capitolo I, riga 1.28, di detto regolamento, ma anche dei sierotipi di salmonella che non vi figurano. L'assenza, in tale carne, dei sierotipi di salmonella elencati in tale riga 1.28 non permetterebbe che sia automaticamente considerata sicura ai fini del consumo umano.

13 Il giudice del rinvio osserva che, per essere conformi all'allegato I, capitolo I, riga 1.28, del regolamento n. 2073/2005, la carne fresca di pollame non deve presentare alcuno dei due sierotipi di salmonella ivi contemplati, vale a dire la *Salmonella Typhimurium* e la *Salmonella Enteritidis*. Tuttavia, poiché questo criterio è stato introdotto dal regolamento n. 1086/2011, tale giudice si interroga, tenuto conto in particolare dell'obiettivo, enunciato al considerando 10 di quest'ultimo regolamento, di ridurre i casi di salmonellosi umana causati dal consumo di carne fresca di pollame, sulla portata del potere discrezionale di cui dispongono le autorità competenti per controllare la presenza, in tale carne, di sierotipi di salmonella diversi da quelli elencati nella suddetta riga 1.28 del regolamento n. 2073/2005 o di altri microorganismi patogeni.

14 Al riguardo, il giudice del rinvio osserva, da un lato, che, sebbene i criteri stabiliti in tale allegato si applichino soltanto ai due sierotipi di salmonella, l'articolo 1 del regolamento n. 2073/2005 indica chiaramente che l'autorità competente può procedere a ulteriori campionamenti ed analisi per la rilevazione e la misura della presenza di altri microorganismi, delle loro tossine o dei loro metaboliti, o come verifica dei processi, per i prodotti alimentari sospetti, o nel contesto dell'analisi del rischio. Dall'altro lato, tale giudice osserva che l'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento n. 178/2002 vieta di immettere sul mercato alimenti a rischio e il paragrafo 8 di tale articolo conferisce un ampio potere discrezionale a tal fine alle autorità competenti.

15 È in tale contesto che il Lietuvos vyriausybės administracinis teismas (Corte amministrativa suprema di Lituania) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 1 del regolamento [n. 2073/2005] e l'articolo 14, paragrafo 8, del regolamento [n. 178/2002] debbano essere interpretati nel senso che essi conferiscono alle competenti autorità di vigilanza di uno Stato membro la facoltà di stabilire che la carne fresca di pollame, che soddisfa i requisiti di cui [a]ll'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del regolamento n. 2073/2005, non soddisfa i requisiti di cui all'articolo 14, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 178/2002 nel caso in cui un prodotto alimentare rientrante in tale categoria sia contaminato da sierotipi di *Salmonella* diversi da quelli di cui all'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del regolamento n. 2073/2005, come è stato accertato nel caso di specie».

Sulla questione pregiudiziale

16 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 1 del regolamento n. 2073/2005, letto in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 8, del regolamento n. 178/2002, debba essere interpretato nel senso che l'autorità competente di uno Stato membro può considerare a rischio, ai sensi dell'articolo 14, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 178/2002, la categoria di alimenti costituita da carne fresca di pollame in cui siano stati rilevati microorganismi patogeni diversi dai sierotipi di salmonella previsti all'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del regolamento n. 2073/2005.



17 Occorre anzitutto ricordare che il regolamento n. 2073/2005 stabilisce, conformemente al suo articolo 1, «i criteri microbiologici per taluni microrganismi» nel settore alimentare e autorizza l'autorità competente non solo a verificare il rispetto di tali criteri, ma anche a «procedere a ulteriori campionamenti ed analisi per la rilevazione e la misura della presenza di altri microrganismi, delle loro tossine o dei loro metaboliti, o come verifica dei processi, per i prodotti alimentari sospetti, o nel contesto dell'analisi del rischio».

18 Da tale disposizione, letta alla luce del considerando 3 del regolamento n. 2073/2005, discende quindi che, sebbene i criteri microbiologici stabiliti da tale regolamento si applichino unicamente ai microrganismi patogeni elencati nell'allegato I di tale regolamento, l'autorità competente non è tenuta a limitarsi, nel corso delle analisi dei prodotti alimentari da essa effettuate, al controllo della presenza di questi soli microrganismi.

19 Inoltre, sebbene l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2073/2005 imponga agli operatori del settore alimentare l'obbligo di provvedere a che i prodotti alimentari siano conformi ai criteri microbiologici fissati nell'allegato I di detto regolamento, tale obbligo non può impedire alle autorità competenti di ricercare microrganismi patogeni diversi da quelli contemplati in tale allegato, conformemente all'obiettivo di ottenere un elevato livello di protezione della salute pubblica, enunciato al considerando 1 di detto regolamento. Come sottolineato dalla Commissione europea nelle sue osservazioni scritte, per tener conto dei criteri di sicurezza alimentare, stabiliti nel capitolo 1 del suddetto allegato, gli operatori del settore alimentare devono includere, nelle procedure da essi applicate, controlli sistematici della contaminazione da parte di alcuni microrganismi, senza che tale obbligo significhi che solo i microrganismi patogeni oggetto di detti criteri siano pericolosi per la salute umana.

20 Tale analisi è confermata dal regolamento n. 178/2002, che stabilisce, conformemente al suo articolo 1, paragrafo 1, le disposizioni di base della legislazione dell'Unione in materia di prodotti alimentari. L'articolo 14, paragrafo 8, di tale regolamento prevede espressamente che «[i]l fatto che un alimento sia conforme alle specifiche disposizioni ad esso applicabili non impedisce alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni alla sua immissione sul mercato o per disporre il ritiro dal mercato qualora vi siano motivi di sospettare che, nonostante detta conformità, l'alimento è a rischio».

21 Da tale articolo 14, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 178/2002 risulta che l'immissione sul mercato di qualsiasi alimento a rischio, vale a dire dannoso per la salute o inadatto al consumo umano, deve essere vietata (sentenza del 19 gennaio 2017, Queisser Pharma, C-282/15, EU:C:2017:26, punto 44).

22 In tale contesto, l'articolo 14, paragrafo 7, di tale regolamento precisa che la qualificazione di un alimento come sicuro in applicazione di specifiche disposizioni del diritto dell'Unione riguardanti la sicurezza alimentare, come quelle del regolamento n. 2073/2005, vale solo «in relazione agli aspetti disciplinati dalle medesime».

23 L'articolo 14, paragrafi 1, 2, 7 e 8, del regolamento n. 178/2002 consente quindi alle autorità nazionali competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni all'immissione sul mercato o per disporre il ritiro dal mercato degli alimenti che, nonostante la loro conformità a specifiche disposizioni del diritto dell'Unione loro applicabili, danno a tali autorità motivi oggettivi di sospettare che tali alimenti sono a rischio. Tale disposizione, tenuto conto della sua importanza al fine di raggiungere un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori, conformemente all'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento, deve essere interpretata in senso ampio.

24 Ne consegue che il regolamento n. 2073/2005 non può essere interpretato nel senso che vieta all'autorità competente, in presenza di una categoria di alimenti, come la carne fresca di pollame, che si trova nelle condizioni descritte nel punto precedente della presente sentenza, di adottare i provvedimenti appropriati di cui all'articolo 14, paragrafo 8, del regolamento n. 178/2002.

25 Al riguardo occorre aggiungere che dal considerando 9 del regolamento n. 1086/2011 risulta che circa l'80% dei casi di salmonellosi osservati nell'uomo nel 2008, al pari degli anni precedenti, era dovuto alla *Salmonella Enteritidis* e alla *Salmonella Typhimurium*, e che la carne di pollame resta una delle principali fonti della salmonellosi umana. Il considerando 10 di tale regolamento precisa comunque che la limitazione a questi due sierotipi dovrebbe nel contempo incoraggiare gli operatori del settore alimentare a prendere misure, in fasi precedenti della produzione di pollame, in grado di contribuire alla riduzione di tutti i sierotipi di salmonella rilevanti per la sanità pubblica.

26 Orbene, come sottolineano, in sostanza, i governi lituano, ceco e italiano nonché la Commissione, sebbene i sierotipi riscontrati nel caso di specie dall'autorità lituana nella carne fresca di pollame, vale a dire la *Salmonella Kentucky* e/o la *Salmonella Infantis*, sembrino meno diffusi della *Salmonella Typhimurium* e della *Salmonella Enteritidis*, l'effetto nocivo sulla salute dei primi due sierotipi non può tuttavia essere escluso.

27 Spetta al giudice nazionale competente verificare, conformemente all'articolo 14, paragrafo 8, del regolamento n. 178/2002, quale interpretato al punto 23 della presente sentenza, se la presenza di tali sierotipi, che non sono menzionati nell'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del regolamento n. 2073/2005, consenta di sospettare che la carne fresca di pollame in questione è a rischio, ai sensi dell'articolo 14, paragrafi da 2 a 5, del regolamento n. 178/2002, e di giustificare i provvedimenti adottati da tale autorità come «provvedimenti appropriati» adottati sul fondamento della prima disposizione.

28 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 1 del regolamento n. 2073/2005, letto in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 8, del regolamento n. 178/2002,

deve essere interpretato nel senso che l'autorità competente di uno Stato membro può trattare come categoria a rischio, ai sensi dell'articolo 14, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 178/2002, la categoria di alimenti costituita da carne fresca di pollame in cui siano stati rilevati microorganismi patogeni diversi dai sierotipi di salmonella previsti all'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del regolamento n. 2073/2005.

Sulle spese

29 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Ottava Sezione) dichiara:

L'articolo 1 del regolamento (CE) n. 2073/2005 della Commissione, del 15 novembre 2005, sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari, quale modificato dal regolamento (UE) n. 1086/2011 della Commissione, del 27 ottobre 2011, letto in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 8, del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, deve essere interpretato nel senso che l'autorità competente di uno Stato membro può trattare come categoria a rischio, ai sensi dell'articolo 14, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 178/2002, la categoria di alimenti costituita da carne fresca di pollame in cui siano stati rilevati microorganismi patogeni diversi dai sierotipi di salmonella previsti all'allegato I, capitolo 1, riga 1.28, del regolamento n. 2073/2005, come modificato dal regolamento n. 1086/2011.

(Omissis)

