

A proposito di autorità italiana per la sicurezza alimentare fra disciplina europea e interventi normativi nazionali

Nino Longobardi

1.- Premessa

Questo scritto si propone di fornire un contributo in tema di Autorità nazionale per la sicurezza alimentare, con particolare riguardo alla valutazione degli interventi normativi operati nel nostro Paese ed all'inquadramento dell'Autorità in seno alle autorità amministrative indipendenti. Si tratta, come è noto, di un'autorità prevista da atti legislativi, ma sostanzialmente mai nata, benché l'istituzione ed il modello di essa siano indicati dal diritto comunitario. È, pertanto, necessario muovere dalla disciplina della sicurezza alimentare posta dal Reg. CE n. 178/2002 e dal ruolo in essa assegnato all'Autorità europea per la sicurezza alimentare, istituita dal medesimo regolamento. Questo compito è agevole in quanto sono stati già ampiamente chiariti, subito dopo l'entrata in vigore della normativa comunitaria, le finalità ed il disegno della nuova disciplina, nonché le conseguenze di essa per gli ordinamenti nazionali, anche sotto il profilo dell'assetto organizzativo. Ne sono derivate proposte sensate per un'autorità nazionale per la sicurezza alimentare, che non sono state seguite dal nostro legislatore¹.

2.- La disciplina europea della sicurezza alimentare²

⁽¹⁾ V. S. Cassese, *La nuova disciplina alimentare*, in ID. (a cura di), *Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano 2002, p. 13 ss; ID., *Proposte per un'autorità nazionale per la sicurezza alimentare*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2002, p. 799 ss.

⁽²⁾ Sulla disciplina europea in materia di sicurezza alimentare, v., oltre a S. Cassese, *La nuova disciplina alimentare europea*, cit. AA.VV., *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea*, in *Nuove leggi civili*, 2003, p. 114 ss. e la chiara sintesi di A. Maltoni, *Sicurezza alimentare*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, p. 5545 ss.

Sui poteri amministrativi in tema di sicurezza alimentare attribuiti alla Commissione europea, v. M. Savino, *Autorità e libertà nell'Unione Europea: la sicurezza alimentare*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 2007, 2, p. 413 ss.

Sul principio organizzativo di separazione tra valutazione e gestione del rischio, v. S. Bolognini, *Note introduttive*, in AA.VV., *La sicurezza alimentare europea*, cit., p. 122 ss. V. ora, anche per la genesi del principio ed indicazioni bibliografiche, S. Gabbi, *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2009, p. 5 ss.

L'art. 3, 10 del Reg. CE N. 178/2002 definisce «analisi del rischio» il «processo costituito da tre componenti interconnesse: valutazione, gestione e comunicazione del rischio». La definizione è

Il tema della sicurezza alimentare si è imposto alle istituzioni comunitarie a seguito di una serie di eventi, quali quelli noti come «mucca pazza» (encefalopatia spongiforme bovina - B.s.e.) e «polli alla diossina», che hanno attentato alla salute dei consumatori europei, incrinandone la fiducia nei sistemi istituzionali di controllo.

Il Libro verde sui «Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione Europea» ed il Libro bianco sulla sicurezza alimentare, pubblicati dalla Commissione Europea, rispettivamente nel 1997 e nel 2000, hanno preparato il terreno. Sulla base di essi, su proposta della Commissione europea, è stato adottato il regolamento CE 28 gennaio 2002, n. 178.

La prima finalità è quella della tutela della salute, ma la disciplina europea trascende gli aspetti sanitari, spazia dalla tutela degli interessi dei consumatori alla tutela dell'ambiente ed è chiaramente diretta anche all'eliminazione degli ostacoli che al commercio comunitario derivano dalla diversità delle discipline e dei sistemi di controllo nazionali. Di qui la «nozione lata di «legislazione alimentare» (cons. 11), come di «sicurezza degli alimenti» (cons. 12), adottata.

La complessa disciplina del regolamento CE 178/2002 ha imposto agli Stati nazionali principi comuni in tema di sicurezza alimentare, che, immediatamente dotati di valenza interpretativa, dal 2007 sono divenuti strettamente cogenti. Un lungo lasso di tempo è stato concesso agli stati per attuare la normativa comunitaria, adeguando norme ed apparati interni. Esso era necessario, essendo stati previsti numerosi obblighi per gli operatori del settore alimentare - in tema di nuovi requisiti di sicurezza degli alimenti e dei mangimi, di presentazione, rintracciabilità dell'origine e di ritiro degli stessi, nonché di informazione dei consumatori e delle autorità - e l'istituzione nei singoli Stati membri di «sistemi ufficiali di controllo» per garantirne il rispetto.

Va ricordato che nel nostro ordinamento l'alimentazione rientra tra le materie di competenza legislativa concorrente, nelle quali, in base all'art. 117, c. 3 Cost., lo Stato detta i principi generali, la cui attuazione è assegnata alle Regioni. Si impone, tuttavia, il rispetto dei vincoli comunitari, divenuti nel corso del tempo sempre più stringenti. Le funzioni amministrative sono ripartite, ex art. 118 Cost., tra lo Stato, le regioni e gli enti locali in base ai criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Secondo il principio di sussidiarietà, la disciplina europea ha demandato alle amministrazioni nazionali l'esercizio dei compiti di controllo e sanzionatori previsti dalla normativa, al fine di assicurare il rispetto di obblighi quali quelli di etichettatura, pubblicità e rintracciabilità dell'origine dei prodotti. Tali compiti dovrebbero trovare razionale allocazione all'interno dei «sistemi ufficiali di controllo», di cui il regolamento CE ha previsto l'istituzione a livello nazionale. Al livello comunitario, in quanto

palesamente errata, in quanto il termine analisi chiama in causa un metodo conoscitivo e nulla a che fare con la gestione e la comunicazione del rischio. Il termine stesso sta, dunque, nel regolamento per trattamento (del rischio). Il medesimo art. 3 precisa che la «*gestione del rischio*» è «*processo distinto dalla valutazione del rischio*» (n. 11), mentre la «*comunicazione del rischio*» attiene sia alla fase di valutazione, sia a quella di gestione del rischio stesso (n. 13).

richiedenti un esercizio unitario, sono riservate due specie di poteri di grande rilevanza: di autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti alimentari in caso di disaccordo tra le autorità nazionali (es. OGM) e di sospensione del commercio di alimenti nelle situazioni di allarme, emergenza e crisi.

La disciplina europea si basa sul principio di integrazione, in quanto considera tutti gli aspetti della catena alimentare, sulla valutazione scientifica del rischio come presupposto della gestione di esso (art. 6), sul principio di precauzione (art. 7), sulla consultazione e l'informazione dei cittadini («Sezione 2. Principi di trasparenza». Artt. 9 e 10).

Il principio organizzativo che innerva – se così può dirsi – l'intera disciplina è quello di separazione tra l'attività di valutazione del rischio per la salute umana (*risk assessment*) e l'attività di gestione del rischio stesso (*risk management*). In base all'art. 6 del Reg. CE n. 178/2002, «La valutazione del rischio si basa sugli elementi scientifici a disposizione ed è svolta in modo indipendente, obiettivo e trasparente». Il principio è alla base dell'istituzione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, alla quale è assegnato un ruolo essenziale nella sicurezza alimentare, evidenziato da un intero capo, il terzo del Reg. CE, ed ha importanti implicazioni per gli assetti organizzativi degli Stati membri.

3.- L'Autorità europea per la sicurezza alimentare³

⁽³⁾ Su genesi e motivazioni alla base dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, nonché sugli organismi esistenti quali possibili modelli di EFSA, v. ora S. Gabbi, *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare*, cit., p. 5 ss. Il modello di riferimento è stato, come sottolineato in dottrina, soprattutto l'*Agence française de sécurité sanitaire des aliments*, piuttosto che l'Agenzia europea per i medicinali o le autorità nazionali dotate di poteri di regolazione, come in Gran Bretagna la *Food Standards Agency* e negli USA la FDA.

Sui criteri di riconoscimento di un'autorità amministrativa indipendente, v. N. Longobardi, *Le «amministrazioni indipendenti». Profili introduttivi*, nonché gli altri saggi ora pubblicati in ID., *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, II edizione, Torino, 2009.

Il Regolamento interno di cui alla normativa del Reg. CE, la cui assenza è stata sottolineata nel testo, non può ritenersi validamente sostituito da normative e decisioni settoriali (ad es. le *Rules of procedure of the Management Board of the EFSA*, la Decisione Cda EFSA, MB 24.1.2006 – *Implementing rules*) secondo l'«approccio incrementale» rilevato da S. Gabbi, *L'Autorità*, cit., p. 96 (*ivi*, riferimenti alla normativa interna).

Una più incisiva incidenza dell'Autorità sul processo decisionale comunitario può derivare, anche a normativa immutata, dall'autorevolezza dei pareri scientifici della stessa unità allo sviluppo (sinora carente) delle attività di comunicazione. Va, infatti, considerato che l'Autorità può autoinvestirsi della formulazione di pareri scientifici e suscitare – indirettamente, attraverso la comunicazione al pubblico – l'iniziativa comunitaria, che i pareri sono in linea di principio obbligatori ed in base (anche) al diritto comunitario, si impone, pur discostarsene, una puntuale ed approfondita motivazione, pena l'illegittimità delle decisioni adottate; cosicché, ben poco spazio residua ad una valutazione diversa della Commissione, destinata ad essere comunque debole se basata su criteri solo «politici». Al riguardo, riferimenti in S. Gabbi, *L'Autorità*, cit., p. 135 ss.

3.1. Non si contano nei «considerando» del regolamento CE le sottolineature della necessaria indipendenza che deve caratterizzare l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, quale «punto di riferimento scientifico indipendente nella valutazione del rischio». L'indipendenza dell'Autorità, chiamata ad assicurare valutazioni del rischio svolte in modo indipendente, obiettivo e trasparente, è considerata indispensabile per garantire la sicurezza e la fiducia dei consumatori.

L'Autorità ha la funzione di fornire «informazioni indipendenti» in tutti i campi che hanno incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi, «raccolge ed analizza i dati» che consentono di analizzare, controllare e valutare i rischi relativi. L'Autorità svolge – è questa la seconda funzione indicata dalla normativa istitutiva - consulenza scientifica per la Commissione Europea, le istituzioni comunitarie e i Paesi membri, nonché assistenza tecnica e scientifica per la sola Commissione. I pareri scientifici dell'Autorità costituiscono la base scientifica per l'elaborazione e l'adozione di misure comunitarie nelle materie di sua competenza.

Funzioni e modalità di svolgimento delle stesse sono così definite: «L'Autorità svolge le proprie funzioni secondo modalità che le consentano di fungere da punto di riferimento grazie alla sua indipendenza, alla qualità scientifica e tecnica dei pareri formulati e alle informazioni diffuse, alla trasparenza delle sue procedure e metodi di funzionamento e alla diligenza nello svolgere i compiti ad essa assegnati. Essa agisce in stretta collaborazione con gli organi competenti che negli Stati membri svolgono funzioni analoghe alle sue» (art. 22).

Tra i numerosi «compiti» assegnati all'Autorità ed elencati nell'art. 23, oltre a quelli più strettamente legati alla sua connotazione scientifica, si segnalano:

«g) creare un sistema di reti tra organizzazioni operanti nei settori di sua competenza, del cui funzionamento è responsabile;»

«j) fare in modo che i cittadini e le parti interessate ricevano informazioni rapide, affidabili, obiettive e comprensibili nei settori di sua competenza;»

«k) formulare in modo indipendente conclusioni ed orientamenti su materie di sua competenza;».

3.2. L'Autorità europea ha un'organizzazione che si distacca sotto più profili da quella delle Agenzie comunitarie: il Consiglio di amministrazione non è formato da

È da ritenere che l'imposizione di un metodo di valutazione del rischio confligga con il principio di libertà delle valutazioni scientifiche, per definizione (auspicabilmente) autorevoli, non autoritarie.

Sugli effetti negativi della confusione tra le funzioni di valutazione e quelle di gestione del rischio nel sistema dei Comitati scientifici interni alla Commissione, v. J. Boudant, *Les institutions communautaires face à la crise – Le recours aux comités d'experts ou la perversion de la décision communautaire*, RDR 252, 1997, 207 ss., citato da S. Gabbi, *L'Autorità*, cit., p. 23, che esamina l'esperienza dei comitati.

Sul «giusto procedimento» come sostanza del modello, che garantisce al tempo stesso, legittimazione ed efficacia ad un'autorità amministrativa indipendente, v. da ultimo N. Longobardi, *Le Autorità amministrative indipendenti nel diritto globale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, nonché ID., *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, cit.

rappresentanti degli Stati membri, ma secondo una normativa *ad hoc*; particolare è anche il procedimento di nomina del Direttore esecutivo dell'Autorità; è presente un organismo assolutamente peculiare, ovvero il Foro consultivo; tra gli organi indicati dall'art. 24 figurano anche un Comitato scientifico e gruppi di esperti scientifici.

Il C.d.a. adotta il programma di lavoro dell'Autorità (e può modificarlo), il regolamento interno e la relazione annuale dell'Autorità.

La nomina dei membri del C.d.a. avviene secondo modalità che coinvolgono le massime istituzioni europee. Se può suscitare qualche perplessità una certa vaghezza di alcune norme (art. 25), ve ne sono altre specificamente dirette ad assicurare l'indipendenza dei consiglieri (art. 37).

L'organo collegiale appare, tuttavia, troppo lontano dalla concreta amministrazione dell'Autorità, rimessa al Direttore esecutivo.

Perplessità suscita anche la figura del Direttore esecutivo, che sostanzialmente deve costantemente avere la «fiducia» del C.d.a., potendo essere rimosso dalla maggioranza dei membri di esso (art. 26).

Il Foro consultivo «è composto da rappresentanti degli organi competenti che svolgono negli Stati membri funzioni analoghe a quelle dell'Autorità, in ragione di un rappresentante per Stato membro» (art. 27). Viene così recuperata la funzione di raccordo con gli Stati membri, non realizzata all'interno del C.d.a. al fine di assicurarne una più piena indipendenza.

«Il Comitato scientifico è costituito dai presidenti dei gruppi di esperti scientifici e da sei esperti scientifici indipendenti non appartenenti ad alcun gruppo di esperti scientifici. I gruppi di esperti scientifici sono costituiti da esperti scientifici indipendenti» (art. 28).

3.3. Nonostante le perplessità suscitate dal disegno dell'assetto organizzativo, il carattere di autorità indipendente dell'EFSA (*European Food Safety Authority*) alla stregua del Regolamento CE non può essere posto in dubbio.

Si tratta di un ente separato con propria personalità giuridica, i cui vertici – da ritenere non revocabili anticipatamente – devono dare garanzie di competenza ed indipendenza, come gli esperti che ne compongono gli organi. L'attività (che si caratterizza come scientifica) non è soggetta a direttive politiche, né a modalità di controllo che ne inficiano l'autonomia. È inoltre un Ente dotato di autonomia contabile, gestionale ed organizzativa.

In concreto, tuttavia, deve essere constatata una certa opacità delle procedure, evidenziata ed esaltata dall'assenza del regolamento interno previsto da molteplici disposizioni del regolamento CE, ed il mancato sviluppo delle attività, specie di comunicazione, rimesse all'autonoma iniziativa dell'Autorità (art. 29, 1, par. 1, lett. b e art. 40, par. 1, Reg. 178/2002).

In buona sostanza, sembra prevalere un ruolo “servente” (in senso tecnico) di consulenza ed assistenza scientifica nei confronti della Commissione (v. art. 23, lett. l).

All'Autorità non sono assicurati formali poteri di iniziativa in ordine al processo decisionale comunitario, né su questo i suoi pareri scientifici hanno effetti vincolanti. Tuttavia, un'evoluzione in questo senso – al di là delle norme – non può essere esclusa ove si affermi una prassi diversa da quella a cui si è appena accennato.

La normativa comunitaria, si ripete, ha concepito l'EFSA come una autorità indipendente. Si tratta, invero, di un'autorità indipendente *sui generis*, in quanto non investita della funzione istituzionale di regolazione del settore in cui agisce (sicurezza alimentare), bensì investita della responsabilità dell'attività di valutazione del rischio nel medesimo settore, secondo il sottolineato criterio di separazione (anche strutturale) della predetta attività da quella di gestione del rischio (alla quale l'Autorità è variamente chiamata a collaborare). Una attività, quella dell'Autorità, comunque di grande rilievo, che comporta, limitatamente all'ambito di competenza, anche funzioni di regolazione, ancorché debolmente configurate (in quanto potenzialmente confliggenti con la libertà scientifica), tra i numerosi «compiti», come «b) *promuovere e coordinare la definizione di metodi uniformi di valutazione del rischio nei settori di sua competenza*» (art. 23).

In una materia così complessa, caratterizzata dalla compresenza di una molteplicità di interessi pubblici - salute, interessi dei consumatori, interessi dei lavoratori, ambiente, commercio comunitario nel settore alimentare (l'Europa è il più grande produttore, importatore ed esportatore di prodotti alimentari al mondo) e privati, il legislatore comunitario non merita la critica di non aver saputo dar vita ad una vera agenzia di regolazione della sicurezza alimentare, attribuendo ad essa anche le decisioni sulla gestione dei rischi. Secondo un disegno probabilmente non solo utopistico, ma anche pericoloso, che avrebbe potuto compromettere l'autorevolezza scientifica dell'Autorità. Dotata di un più confacente disegno organizzativo, essa potrebbe, tuttavia, in futuro assumere anche talune funzioni di regolazione della sicurezza alimentare.

D'altro canto, nemmeno merita il legislatore comunitario le opposte critiche di chi adduce la lievitazione dei costi economici ed avanza dubbi di funzionalità – : complicazione del rapporto tra valutatori e gestori del rischio – con riguardo al criterio di separazione prescelto dal regolamento CE. Sembra, infatti, decisamente preferibile il nuovo assetto creato rispetto all'opaco sistema dei sei Comitati già operanti in seno alla Commissione Europea, la scarsa incisività ed indipendenza dei quali è evidentemente all'origine della nuova disciplina comunitaria in tema di sicurezza alimentare intesa a riguadagnare la fiducia dei consumatori.

La critica sembra più appropriatamente da indirizzare alle segnalate carenze in tema di iniziativa autonoma, di comunicazione e trasparenza delle procedure seguite dall'Autorità, derivanti, tuttavia, solo in parte dalla disciplina normativa.

Trasparenza e procedure aperte alla consultazione degli interessati, secondo il principio del giusto procedimento, garantiscono, infatti, al tempo stesso legittimazione ed efficacia ad un'autorità amministrativa indipendente.

4.- *Autorità nazionale per la sicurezza alimentare e indicazioni della normativa europea*⁴

L'istituzione di una autorità nazionale per la sicurezza alimentare è stata ritenuta necessaria, alla stregua di uno dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ex art. 117 Cost., in base al Reg. CE 178/2002. In particolare, l'art. 27 del regolamento prevede un organo di raccordo in seno all'Autorità europea, il foro consultivo, che deve essere «*composto da rappresentanti degli organi competenti che svolgono negli Stati membri funzioni analoghe a quelle dell'Autorità, in ragione di un rappresentante per Stato membro*».

Se ne trae, pertanto, l'indicazione comunitaria di un'Autorità unica (uno è il rappresentante dello Stato nel foro consultivo), nella quale sia concentrata la funzione di valutazione del rischio nel settore alimentare (secondo un modello assolutamente prevalente sia in Europa che fuori di essa).

Da una autorità unica risulta, inoltre, assai agevolata sia la creazione e la funzionalità del «sistema di reti» tra organizzazioni operanti nei settori di competenza dell'Autorità europea, che del predetto sistema ha la responsabilità (artt. 23 g; 36.1 e 2), sia la collaborazione nazionale-comunitaria (artt. 22 e 23).

Assume, tuttavia, portata strettamente vincolante per gli Stati la configurazione indipendente delle funzioni di valutazione del rischio in tema di sicurezza alimentare, da assicurare secondo il ricordato principio organizzativo di separazione che innerva la disciplina comunitaria.

Mentre il regolamento CE n. 178 del 2002 ha conosciuto solo marginali modifiche (Reg. CE n. 1642/2003 e Reg. CE n. 575/2006), un importante regolamento della Commissione (n. 2230 del 23.12.2004) è intervenuto nel 2004 per stabilire «*modalità di applicazione*» del Reg. n. 178 «*per quanto concerne la rete di organizzazioni operanti nell'ambito di competenza dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare*».

Il regolamento del 2004 non persegue in vero l'obiettivo di imporre la creazione di autorità nazionali nelle quali sia concentrata l'attività di valutazione del rischio (ciò che avviene in molti Paesi dell'UE, ma non nel nostro). È imposta, tuttavia, la configurazione indipendente di tutti gli organismi – designati dagli Stati – che sono in materia chiamati ad assistere l'Autorità europea, da soli o in rete, nell'adempimento dei suoi compiti (v. art. 36.2, Reg. CE 178/2002).

⁴) La necessità di una autorità nazionale per la sicurezza alimentare è stata sostenuta subito dopo l'entrata in vigore del Reg. CE 178/2002 da S. Cassese, *Proposte per un'autorità nazionale*, cit.

Sui collegamenti «in rete» delle autorità amministrative indipendenti a livello comunitario, v. N. Longobardi, *Le autorità amministrative indipendenti nel diritto globale*, cit., ove viene evidenziato che «con l'aumento dell'interesse dell'UE per un determinato settore sorge non solo l'esigenza di imporre attraverso la disciplina comunitaria principi e regole sull'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni nazionali, spesso «suggerendo» il modello dell'autorità amministrativa indipendente, ma anche l'esigenza di un collegamento delle autorità stesse in una rete con un centro di riferimento a livello comunitario».

Al fine di assicurare «*il funzionamento in rete tra l’Autorità europea per la sicurezza alimentare e gli organismi degli Stati membri operanti negli ambiti di competenza dell’Autorità*», che costituisce «*uno dei principi basilari per il funzionamento della stessa*» (cons. 1), gli Stati, che designano i predetti organismi «*in base a criteri di competenza scientifica e tecnica, efficacia e indipendenza*», sono chiamati a comprovare all’Autorità il rispetto dei criteri la cui osservanza è richiesta dal regolamento (cons. 3 e 4).

In particolare, al fine di garantirne «*un livello elevato e riconosciuto di esperienza scientifica e tecnica*» e la stessa «*capacità di operare in rete*» (art. 1, c e d), il regolamento del 2004 stabilisce i principi organizzativi dei predetti organismi nel modo che segue: «*Sono persone giuridiche che perseguono obiettivi d’interesse generale; dispongono, nel quadro della loro organizzazione, di procedure e regole specifiche tali da assicurare che i compiti che possono essere loro affidati dall’Autorità siano espletati nel rispetto del principio di indipendenza e di integrità*» (art. 1.b).

Deve trattarsi quindi di organizzazioni separate dal resto dell’amministrazione (una o più di una, precisa l’art. 4.3), sottratte all’influenza di interessi esterni, politici, burocratici o imprenditoriali e disciplinate secondo procedure e regole che assicurino lo svolgimento indipendente delle funzioni. Ciò costituisce, del resto, esplicitazione della portata per gli ordinamenti nazionali del principio organizzativo di separazione tra l’attività di valutazione del rischio per la salute umana e l’attività di gestione del rischio stesso.

5.- Sul disegno organizzativo dell’Autorità nazionale⁵

La situazione di confusione caratterizzante l’assetto normativo italiano in tema di sicurezza alimentare è particolarmente grave in tema di valutazione del rischio. È stato da tempo sottolineato che i due organismi pubblici di rilievo esistenti, l’Istituto Superiore di Sanità e l’Istituto Nazionale di Ricerca per gli alimenti e la nutrizione (INRAN), non coprono lo spettro delle funzioni demandate all’Autorità europea. Il primo si occupa di alimenti nell’ambito di compiti assai più ampi, che tuttavia non comprendono la tutela dei consumatori per quanto concerne la rilevazione e la comunicazione dei rischi. Queste funzioni non sono previste nemmeno per l’INRAN, nonostante il più ristretto ambito di attribuzioni. È significativo che per valutare i rischi derivanti dagli OGM non si sia fatto ricorso ai predetti Istituti, bensì ad una Commissione interministeriale di valutazione, appositamente istituita (art. 6, d. lgs. 8 luglio 2003, n. 224).

⁽⁵⁾ Il confuso assetto normativo che caratterizza la distribuzione delle competenze in tema di valutazione del rischio è stato sottolineato, con particolare riguardo all’Istituto Superiore di Sanità ed all’INRAN, da S. Cassese, *Proposta per un’autorità nazionale per la sicurezza alimentare, cit.*, che ha anche indicato alcune linee del disegno organizzativo della proposta autorità.

L'istituzione di un'autorità nazionale per la sicurezza alimentare costituisce, pertanto, da tempo un'esigenza pressante; anche per soddisfare i criteri di organizzazione indipendente delle funzioni di valutazione del rischio in base al più volte ricordato principio organizzativo di separazione, ribadito e specificato nella sua portata dal regolamento del 2004.

Per l'Autorità nazionale si sarebbe dovuto seguire il modello di autorità indipendente *sui generis* costituito dall'EFSA, possibilmente con alcuni miglioramenti, specie nel disegno organizzativo, nonché con gli adattamenti richiesti dal carattere nazionale dell'Autorità.

In particolare, le funzioni dell'Autorità dovrebbero essere ricalcate su quelle dell'Autorità europea, vale a dire riguardare in primo luogo la valutazione del rischio, nonché la raccolta dei relativi dati, l'informazione, la comunicazione al pubblico dei rischi, stabilendo l'obbligo per le strutture pubbliche nazionali di fornire i dati relativi e di collaborare con l'Autorità; in secondo luogo, la consulenza scientifica e la collaborazione con le autorità nazionali competenti alla gestione del rischio (Ministeri-Regioni). Il sistema dei controlli, invece, non può che essere un sistema diffuso, come del resto indicato dal Reg. CE 178/2002, che, imponendo l'istituzione di «sistemi ufficiali di controllo», ne richiede la razionalizzazione.

Non convince pienamente, come si è rilevato, il disegno organizzativo dell'Autorità europea. Per una maggiore incisività sembra, pertanto, preferibile porre al vertice dell'Autorità nazionale una Commissione di 5 o 7 membri dotati di elevate e comprovate competenze scientifiche differenziate, nominati in modo da assicurarne l'indipendenza, coinvolgendo nel procedimento di nomina politica bipartisan istituzioni scientifiche.

Un foro consultivo potrebbe servire ad assicurare il raccordo con Ministeri e Regioni e potrebbero essere anche previsti, quali organi dell'Autorità, comitati scientifici di settore.

6.- *Gli interventi normativi nazionali e la mancata attuazione della normativa europea*⁶

⁽⁶⁾ Art. 2, c. 356, L. 24 dicembre 2007, n. 244: «Il Comitato nazionale per la sicurezza alimentare, di cui al decreto interministeriale 26 luglio 2007, pubblicato nella G.U. n. 231 del 4 ottobre 2007, assume la denominazione «Autorità nazionale per la sicurezza alimentare» e si avvale di una sede referente operante nella città di Foggia. Restano ferme la collocazione dell'Autorità predetta presso il Ministero della salute e le altre disposizioni del decreto suddetto in quanto compatibili. Per lo svolgimento delle attività e il funzionamento della sede di Foggia è autorizzato a favore del Ministero della salute un contributo di 2,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 e di 1,5 milioni di euro per l'anno 2010».

Art. 11, d.l. n. 248 del 2007: «A decorrere dal 15 gennaio 2008 l'Autorità nazionale per la sicurezza alimentare assume la denominazione di «Agenzia nazionale per la sicurezza alimentare», ha sede in Foggia ed è posta sotto la vigilanza del Ministero della salute. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sono stabilite le norme per l'organizzazione, il funzionamento e l'amministrazione dell'Agenzia».

Come è noto, le attese suscitate nella Regione Puglia e particolarmente nella città di Foggia, scelta come sede dell'ente italiano per la sicurezza alimentare, sono sino ad oggi andate deluse. La scelta di Foggia – in primo luogo in ragione della rilevanza della produzione agroalimentare nel territorio di essa, ma anche per la presenza di eccellenti centri di formazione e di ricerca – è stata addirittura effettuata e confermata da provvedimenti legislativi, ai quali non si è data attuazione.

La storia degli interventi normativi in materia è la seguente.

Con d.l. n. 202 del 1° ottobre 2005 viene istituito presso il Ministero della salute il Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria e, all'interno di esso, viene collocato il Comitato Nazionale per la sicurezza alimentare, che risulterebbe, tuttavia, già «istituito» dall'intesa intervenuta tra i Ministeri della salute e delle politiche agricole con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (v. decr. Min. salute n. 27799/2007). Il Comitato in questione – benché ancora privo, a distanza di anni, di disciplina normativa – viene ritenuto meritevole di sopravvivenza, ovvero resiste al vaglio relativo alla soppressione e all'accorpamento degli organismi operanti nelle Amministrazioni pubbliche, ed è confermato dal D.P.R. 14 maggio 2007 n. 86.

È solo con il decreto n. 27799 del 26 luglio 2007 che il Comitato viene disciplinato, in modo assai singolare in vero. La normativa in questione è tuttavia esplicitamente diretta ad «assicurare il coordinamento delle funzioni previste dal regolamento (CE) del 18 gennaio 2002, n. 178 in materia di valutazione del rischio nella catena alimentare» (art. 1).

Infatti, «1. Il comitato nazionale per la sicurezza alimentare, organo tecnico-consultivo nelle materie di cui al regolamento (CE) 178/2002: a) agisce in stretta collaborazione con l'EFSA ai sensi dell'art. 22, paragrafo 7 del citato regolamento n. 178/2002; b) partecipa, attraverso un proprio rappresentante, al forum consultivo dell'EFSA di cui all'art. 27 del regolamento (CE) n. 178/2002. 2. Il comitato nazionale per la sicurezza alimentare svolge consulenza tecnico-scientifica alle amministrazioni che si occupano di gestione del rischio in materia di sicurezza alimentare» (art. 2).

Il Comitato, «nominato con decreto del Ministro della salute, d'intesa con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, e' composto da 18 membri, individuati tra esperti di comprovata esperienza scientifica ed elevata professionalità nelle materie attinenti la valutazione del rischio nella catena alimentare» (art. 2, c. 4). I membri del

Art. 11, L. 28 febbraio 2008, n. 31: «1. Il comma 356 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è sostituito dal seguente: "356. Il Comitato nazionale per la sicurezza alimentare, di cui al decreto interministeriale 26 luglio 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 231 del 4 ottobre 2007, assume la denominazione di "Autorità nazionale per la sicurezza alimentare" e, a decorrere dal 15 gennaio 2008, si trasforma in "Agenzia nazionale per la sicurezza alimentare", con sede in Foggia, che è posta sotto la vigilanza del Ministero della salute. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sono stabilite le norme per l'organizzazione, il funzionamento e l'amministrazione dell'Agenzia. Per lo svolgimento delle attività e il funzionamento dell'Agenzia è autorizzato un contributo di 2,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 e di 1,5 milioni di euro per l'anno 2010».

Comitato, come gli esperti che collaborano con esso, «*si impegnano ad agire in modo indipendente da qualsiasi influenza esterna. A tal fine rendono una dichiarazione con la quale indicano l'assenza di interessi contrastanti con la loro indipendenza o di interessi diretti o indiretti che possano essere considerati tali*» (art. 2, c. 9).

Tuttavia, al di sopra del Comitato in questione, è posto un Comitato strategico di indirizzo, creato dal medesimo decreto, che definisce le «*priorità di intervento*», che si impongono al Comitato scientifico nella definizione del proprio piano annuale e pluriennale di attività tecnico-scientifica. Questo piano è per di più anche adottato dal predetto Comitato strategico, organismo che si caratterizza come politico burocratico in base alla sua pletorica composizione (di ministri e alti burocrati, in misura assolutamente prevalente), stabilita dall'art. 3, c. 4.

Il Comitato strategico tiene conto anche di eventuali problematiche evidenziate dalla consulta delle associazioni dei consumatori e dei produttori. (art. 3, c. 2).

È sempre il Comitato strategico che «*definisce le linee generali di comunicazione*» (art. 3, c. 1, lett. c), senza tener conto a questo riguardo delle posizioni delle predette associazioni.

L'attività scientifica del Comitato nazionale per la sicurezza alimentare risulta attanagliata nella burocrazia ministeriale. Infatti, «*Le richieste di parere devono essere inoltrate al Comitato per il tramite del Segretariato nazionale della valutazione del rischio della catena alimentare, che è responsabile del coordinamento dei processi di valutazione del rischio. Il Comitato trasmette i propri pareri al Segretariato, che provvede ad inviarli al richiedente, al Comitato strategico di indirizzo e alla Consulta delle associazioni dei consumatori e dei produttori in materia di sicurezza alimentare*» (art. 2, c. 3). Il Comitato non ha proprio personale, né alcuna autonomia, nemmeno limitata: il «*supporto operativo*», l'«*istruttoria*» ed addirittura le «*funzioni di segreteria*» sono «*assicurate dal Segretariato nazionale della valutazione del rischio della catena alimentare del Ministero della salute*» (art. 1, c. 2).

I componenti del Comitato nazionale per la sicurezza alimentare, nominati dai Ministri della salute e delle politiche agricole, risultano ben poco incentivati sotto il profilo economico, spettando ad essi – «*esclusivamente*» – un modesto gettone di presenza (art. 4, c. 1).

È difficile anche immaginare un organismo più lontano dagli illustrati criteri della normativa europea di quanto lo sia il Comitato nazionale per la sicurezza alimentare come disciplinato dalla descritta normativa ministeriale. Esso è tuttora esistente, almeno sulla carta, nonostante le pretese, anzi evocate, trasformazioni, sempre sulla carta, questa volta legislativa. Esse sono le seguenti.

L'art. 2, c. 356 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 interviene a stabilire che il Comitato nazionale per la sicurezza alimentare «*assume la denominazione di Autorità Nazionale per la sicurezza alimentare ...*». L'espressione legislativa, sottolineando che appunto di mera denominazione e non di sostanza si tratta, costituisce un limpido esempio di umorismo involontario del nostro legislatore. Viene anche prevista e finanziata «*una sede referente nella città di Foggia*», di cui il Comitato, ridenominato

Autorità, «si avvale», pur rimanendo collocato (*id est*: attanagliato) nel Ministero della salute ed avvinco dalle disposizioni del commentato decreto ministeriale del 2007, «in quanto compatibili», si aggiunge pudicamente.

Con l'art. 11 del d.l. n. 248 del 2007 l'Autorità Nazionale per la sicurezza alimentare, ovvero il Comitato ridenominato, assume dal 15 gennaio 2008 la nuova denominazione di Agenzia Nazionale per la sicurezza alimentare con sede a Foggia, posta sotto la vigilanza del Ministero della salute. Organizzazione, funzionamento e amministrazione dell'Agenzia sono puramente e semplicemente demandati ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro delle politiche agricole. Scompare il finanziamento precedentemente stabilito.

Il finanziamento ricompare tuttavia in sede di conversione del decreto legge nell'art. 11, come sostituito dalla legge 28 febbraio 2008, rimasto per il resto invariato nella sostanza. La storia dell'organismo viene, però, nella disposizione ripresa dall'inizio. Il Comitato assume la denominazione di Autorità e, dal 15 gennaio 2008, non più una ulteriore nuova denominazione, bensì «si trasforma» in «Agenzia nazionale per la sicurezza alimentare» con sede a Foggia.

Il legislatore non sembra più contentarsi di dare alla cosa un nome diverso dalla sostanza di essa, evidentemente fittizio, ma pretende, per virtù magica, di trasformare la sostanza stessa !

Nella realtà non esiste e comunque non risulta diffusa nemmeno una bozza di disegno organizzativo della costituenda Agenzia.

L'illustrata disciplina del Comitato Nazionale posta dal decreto ministeriale n. 27799/2007 è rivelatrice che la fuoriuscita dal Ministero della Salute delle funzioni di valutazione del rischio alimentare incontra fortissime resistenze, forse politiche, ma certamente soprattutto burocratiche, anche nella versione dimidiata ed insoddisfacente di un'Agenzia posta sotto la vigilanza del Ministero della Salute (anziché di un'Autorità), che ne prefigura una non piena indipendenza.

Permane, conseguentemente, in tutta la sua gravità, la mancata attuazione nel nostro Paese della disciplina europea relativa all'organizzazione delle funzioni di valutazione del rischio alimentare. C'è da augurarsi che l'adeguamento alla predetta disciplina non debba avvenire sotto la spinta di nuove «crisi».