

## Controlli e informazione al pubblico

Sonia Carmignani

Il sistema dei controlli, predisposto dal Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo e del Consiglio per garantire l'applicazione e l'effettività delle norme poste a tutela della sicurezza alimentare, del benessere degli animali, della sanità delle piante e di quelle relative ai prodotti fitosanitari, si avvale sia di norme tecniche attinenti all'esecuzione ed al finanziamento dei controlli ufficiali ma anche di previsioni focalizzate al sistema di informazione.

Al riguardo, il Regolamento se, da un lato, riprende e richiama il modello informativo previsto dal Regolamento n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare e dai Regolamenti sulla sanità di animali e piante, dall'altro si caratterizza per introdurre un profilo capace di introdurre un aspetto di peculiarità nell'approccio del legislatore europeo alla verifica di conformità emanata dagli Stati membri in applicazione della normativa dell'Unione.

Riconoscendo la necessaria consequenzialità tra efficacia dei controlli e efficienza del flusso informativo tra autorità competenti degli Stati, Commissione e operatori, il legislatore richiama nei Considerando: il sistema TRACES, istituito con decisioni della Commissione 2003/24/CE del 30 dicembre 2002 e 2004/292/CE del 30 marzo 2004, per il trattamento di dati e informazioni su animali, prodotti di origine animale e sui relativi controlli ufficiali; il sistema RASFF, previsto dall'art. 50 del Reg. n. 178/2002, per la notifica della presenza di un rischio diretto o indiretto per la salute umana derivante da alimenti o mangimi; il sistema di notifica e comunicazione introdotto dal Reg. 2016/429 in tema di sanità animale e lotta alle malattie trasmissibili; il sistema di notifica relativo alle misure di protezione dagli organismi nocivi delle piante<sup>1</sup>.

Sistemi, questi, che consentono lo scambio rapido di informazioni tra Stati e Commissione con riferimento ai rischi che possono manifestarsi nella filiera agroalimentare e ai rischi sanitari per animali e piante, ma che disegnano un sistema di flusso informativo settoriale, sia pur capillare, tuttavia non esaustivo delle esigenze poste a presidio della garanzia di effettività delle norme di protezione.

Invero, con specifico riferimento al sistema TRACES, l'85° considerando del Reg. 2017/625 evidenzia l'opportunità di generalizzare il sistema, perfezionandolo in modo da consentirne l'applicazione per tutte le merci per le quali la legislazione europea sulla filiera agroalimentare stabilisce prescrizioni specifiche per i controlli ufficiali. D'altro lato, l'art. 50 del Reg. n. 178/2002 se consente una azione tempestiva in tutti gli Stati membri interessati di contrasto ai rischi gravi nella filiera agroalimentare, mostra i limiti del sistema RASFF, laddove non è in grado di consentire una efficace collaborazione transfrontaliera tra le autorità competenti, circoscrivendo di fatto gli interventi volti a perseguire il difetto di conformità del prodotto solo nello Stato membro nel quale il difetto è rilevato e non anche nello Stato membro nel quale il difetto ha avuto origine. Precisa, in proposito, il 74° Considerando del Reg. 2017/625, che un efficace contrasto alla non conformità dei prodotti alle regole di protezione e sicurezza europee nonché alle pratiche fraudolente o ingannevoli deve avere necessariamente una dimensione transfrontaliera, tramite la condivisione di informazioni e la collaborazione amministrativa tra tutte le autorità competenti. Occorre, cioè, che la gestione dei controlli si accompagni ad un efficiente sistema per il trattamento delle informazioni, che consenta l'integrazione dei modelli informativi presenti e l'uso più efficiente possibile dei dati relativi ai controlli ufficiali, evitando duplicazioni.

In questa prospettiva, una indicazione diretta a ricondurre ad unità la frammentazione del sistema dei flussi informativi è costituita dalla istituzione, ad opera della Commissione, di un sistema informatico per il trattamento delle informazioni che consenta di

(<sup>1</sup>) Sul rischio e la sua gestione, L. Costato, *Principi e requisiti della legislazione alimentare*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, Milano, 2011, 19 ss.; F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, III ed., 2017, 161 ss.

integrare e migliorare tutti gli attuali sistemi informatici. Precisa l' 86° Considerando che il progetto di sistema informatico, denominato IMSOC e disciplinato dagli artt. 131 ss. Reg. 2017/625, deve prendere in considerazione la necessità di assicurare la compatibilità e la interoperabilità del sistema medesimo con gli altri sistemi informatici per lo scambio o la pubblicazione automatici di dati gestiti dalle autorità pubbliche.

Tuttavia, una simile indicazione, se presenta il pregio di offrire uno spunto per una opportuna *reductio ad unitatem* della settorialità dei flussi, offrendo al modello dei controlli uno strumento efficace per garantirne l'effettività operativa, non pare possa considerarsi esaustiva delle istanze legate alla integrazione ed unificazione della pluralità dei controlli. Il livello informatico dovrebbe, infatti, coniugarsi con interventi ulteriori destinati ad agire sul piano del merito, in modo da offrire una base solida al nuovo IMSOC.

Sotto altro profilo, i richiamati sistemi TRACES e RASFF evidenziano una gestione delle informazioni a presidio dei controlli ufficiali connotata, nel merito, da una rilevanza riconosciuta all'informazione nei soli casi di patologia del sistema e, nella procedura, dalla apicalità della costruzione e gestione dei flussi informativi, riservati alle relazioni tra Stati e Commissione.

Se, dunque, necessità di integrazione dei flussi di informazioni e esigenze di generalizzazione nell'estensione delle notizie relative alle verifiche di conformità sembrano costituire i punti di maggiore cedevolezza nei modelli TRACES e RASFF, il Reg. 2017/625 offre possibili risposte, contenendo previsioni capaci sia di funzionare come elemento di saldatura ulteriore della pluralità dei sistemi informativi esistenti sia di disegnare al contempo un diverso modello di controllo.

Il riferimento è alla prevista garanzia di accesso del pubblico alle informazioni riguardanti l'organizzazione e l'esecuzione dei controlli ufficiali e i risultati ottenuti.

Il 39° Considerando focalizza l'attenzione sulla

responsabilità delle autorità competenti e degli organismi delegati per l'informazione nei confronti del pubblico relativa all'efficienza e all'efficacia dei controlli ufficiali svolti, riconoscendo alle medesime autorità anche il diritto di rendere disponibili le informazioni relative al rating dei singoli operatori sulla base dei risultati dei controlli, al fine di garantire la trasparenza della filiera agroalimentare, nel rispetto dei requisiti di equità, coerenza e obiettività. Fatti salvi gli obblighi di riservatezza e il diritto di replica dell'operatore interessato di cui all'art. 8, il Reg. 2017/625 impone alle autorità competenti di mettere a disposizione del pubblico, anche tramite la pubblicazione internet, le informazioni riguardanti il tipo, il numero e i risultati dei controlli, il tipo e il numero dei casi di non conformità rilevati, il tipo e i casi di azioni poste in essere in caso di accertata non conformità, le sanzioni comminate. La pubblicazione delle informazioni sull'organizzazione, svolgimento ed esito dei controlli appare imperativa, dovendo le autorità, in forza dell'art. 11, mettere a disposizione del pubblico tali informazioni in ossequio alla garanzia della massima trasparenza<sup>2</sup>. Gli obblighi informativi al pubblico possono essere soddisfatti tramite la pubblicazione delle relazioni che annualmente sia gli Stati membri sia la Commissione devono predisporre ex artt. 113 e 114 Reg. 2017/625.

Gli obblighi informativi imposti dal regolamento agli Stati e alla Commissione, e, per contro, di conseguenza, il diritto di accesso alle informazioni riguardanti organizzazione, svolgimento ed esito dei controlli da parte della generalità dei consumatori introducono nel sistema dei controlli profili significativi. Sotto un primo profilo, merita segnalare che il ricordato art. 113 del Regolamento impone a ciascuno Stato di presentare annualmente alla Commissione una relazione contenente gli esiti dei controlli ufficiali effettuati nel quadro dei Piani dei controlli nazionali pluriennali. Tali Piani, in acronimo PCNP, sono il risultato dell'azione coordinata di tutte le autorità competenti responsabili dei controlli e contengono, ai sensi dell'art. 110 del Regolamento,

(<sup>2</sup>) Viceversa, la comunicazione al pubblico del rating degli operatori sulla base dei risultati dei controlli è lasciata alla discrezionalità delle autorità, che possono procedere alla informazione purché i criteri di rating siano oggettivi, trasparenti e resi pubblici e le procedure siano idonee a garantire l'equità, la coerenza e la trasparenza del processo di attribuzione del rating.

informazioni generali sulla struttura e sull'organizzazione dei sistemi di controllo ufficiale nello Stato membro interessato in ciascuno dei settori disciplinati. Per disposizione dell'art. 111, gli Stati membri provvedono affinché il PCNP sia messo a disposizione del pubblico, ad eccezione delle parti del piano la cui divulgazione potrebbe compromettere l'efficacia dei controlli ufficiali. La Commissione, a sua volta, in forza dell'art. 114 del Regolamento, mette a disposizione del pubblico una relazione annuale sul funzionamento dei controlli ufficiali negli Stati membri, tenendo conto sia delle relazioni annuali presentate dagli Stati membri, sia dei risultati dei controlli svolti dalla Commissione.

L'obbligo imposto agli Stati di predisporre i Piani di controllo indica che obiettivo del Regolamento è la creazione di un sistema che, in aggiunta al sistema informatico IMSOC, trova momento aggregante della pluralità dei controlli, che devono essere svolti dalle autorità competenti secondo le norme vigenti, nella redazione dei PCNP e nella loro pubblicazione alla generalità del pubblico e alla Commissione.

I Piani rappresentano lo strumento attraverso il quale il legislatore ha inteso ricondurre ad unità la molteplicità dei controlli previsti, riunificandoli in un atto ufficiale prodotto dell'azione sinergica di tutte le autorità predisposte ai controlli medesimi. L'ulteriore obbligo di comunicazione dei PCNP al pubblico evidenzia il volto della trasparenza dei controlli ma anche del loro coordinamento, necessario sotto un duplice aspetto. Da un lato, perché il coordinamento è funzionale all'effettività dei controlli medesimi: e i PCNP sono diretti al raggiungimento di questo obiettivo. Dall'altro perché la trasparenza del sistema dei controlli non può prescindere dalla intelleggibilità del sistema stesso da parte di quel pubblico dei consumatori al quale i PCNP sono rivolti.

L'informazione obbliga cioè alla semplificazione e alla chiarezza. Infatti, l'art. 113, comma 2, del Regolamento si preoccupa di garantire una presentazione uniforme delle relazioni annuali, imponendo alla Commissione, mediante atti di esecuzione, di stabilire e aggiornare ove necessario i modelli standard dei formulari per la presentazione delle informazioni e dei dati. In questa prospettiva, gli obblighi di informazione da assolvere ai fini della trasparen-

za diventano veicolo di semplificazione, coordinamento e chiarezza del sistema, dove gli obblighi di informazione al pubblico sono viatico per garantire l'obbligatorietà delle sinergie nella pluralità dei controlli e nella pluralità dei flussi informativi, ora tutti racchiusi nei PCNP.

Sotto altro profilo, una ulteriore osservazione attiene alle relazioni tra controlli e informazioni al pubblico.

Il già ricordato art. 11 del Regolamento dispone che le autorità competenti effettuino i controlli ufficiali con un livello elevato di trasparenza, mettano a disposizione del pubblico, almeno una volta l'anno anche tramite la pubblicazione delle relazioni di cui all'art. 113, le informazioni pertinenti riguardanti l'organizzazione e lo svolgimento dei controlli ufficiali e garantiscano inoltre la regolare e tempestiva pubblicazione di informazioni concernenti il tipo, il numero e i risultati dei controlli ufficiali; il tipo e il numero dei casi di non conformità rilevati; il tipo e il numero dei casi in cui le autorità competenti hanno adottato misure e inflitto sanzioni.

La pubblicità dei controlli è, cioè, generalizzata e non circoscritta ai soli eventi patologici o di crisi del sistema. La norma colloca gli obblighi legati ai flussi informativi in una prospettiva diversa rispetto, per esempio, all'art. 50 del Reg. n. 178/2002 o all'art. 10 del medesimo Regolamento. Laddove, infatti, l'art. 50 prevede una informazione legata alla presenza di rischi diretti o indiretti per la salute umana dovuta ad alimenti o mangimi, e l'art. 10 pone alle pubbliche autorità l'obbligo di adottare gli opportuni provvedimenti per informare i cittadini della natura del rischio per la salute, l'art. 11 del Reg. 2017/625 prevede un obbligo di informazione generale su controlli effettuati, sui soggetti controllati e sulle non conformità rilevate, indipendentemente dalla esistenza di rischi o pericoli per la salute. Mentre il Regolamento sulla sicurezza alimentare lega l'informazione al rischio o alla sua probabilistica possibilità, il Regolamento sui controlli prescinde dall'emergenza dell'allarme rapido o dagli interventi informativi in caso di rischio per la salute, per adottare un modello informativo diretto a comunicare al pubblico non solo le patologie del sistema ma anche la sua fisiologia.

L'art. 11 Reg. 2017/625 imposta l'informazione come obbligo imposto alle autorità pubbliche per

dare trasparenza all'andamento del sistema dei controlli, indipendentemente dalla esistenza, pur segnalata dalle rilevate eventuali non conformità, di rischi. Un simile modello informativo appare uno strumento particolarmente funzionale alla sicurezza del consumatore. Se, infatti, all'indomani dell'emanazione del Reg. n. 178/2002, una dottrina<sup>3</sup> aveva evidenziato che il dovere di informazione affermato dall'art. 10 deve temperare l'esigenza di non creare inutili situazioni di panico nei consumatori, l'approccio globale del Reg. 2017/625 all'informazione sui controlli è diretto a segnalare al pubblico fisiologie e patologie del sistema agroalimentare, fornendo notizie anche in assenza di allarmi o rischi per la salute. L'art. 11 Reg. 2017/625 è diretto a trasmettere, insieme alle informazioni, sicurezze al consumatore, sicurezze legate alla stabilità, continuità, trasparenza e chiarezza dei controlli del sistema agroalimentare.

L'ultima considerazione attiene al modello di *governance* dei controlli. La prevista obbligatoria pubblicità delle informazioni introduce nel sistema il principio di accessibilità delle informazioni concernenti organizzazione, attività ed esito dei controlli svolti dalle pubbliche autorità, diretto ad attribuire ai consumatori non solo uno strumento di acquisizione di notizie ma anche uno strumento di controllo sull'adempimento da parte delle autorità degli obblighi imposti dal Reg. 2017/625. Evocando il *Freedom of Information Act* statunitense, il Regolamento estende il controllo amministrativo dell'azione svolta dagli Stati dalla Commissione al pubblico, affiancando il pubblico alla Commissione come *public watchdog*<sup>4</sup> della trasparenza, buon andamento, responsabilità ed efficacia dell'azione delle autorità preposte dagli Stati sulla sicurezza del sistema agroalimentare. L'obbligo di pubblicazione dei PCNP e di fornire tutte le informazioni sui controlli configura in capo ai cittadini un diritto di accesso ai documenti e ai piani di controllo.

Sia che si intenda configurare tale diritto di accesso e il diritto all'informazione come diritto soggettivo, riconosciuto al singolo ed alla collettività come situazione giuridica pretensiva volta ad ottenere

informazioni dalle autorità pubbliche e a non vedere ostacolata la libera circolazione delle notizie, sia che si veda nell'art. 11 il riconoscimento di un interesse della collettività, che si configura come un sistema di relazioni di reciproca dipendenza, all'interno del quale si riconoscono i singoli diritti individuali, ciò che sembra emergere è che il diritto all'informazione sui controlli è un diritto funzionalizzato.

Invero, il diritto all'informazione è connotato da una relazione di stretta funzionalità con la tutela della salute e della sicurezza. In questa prospettiva, è riconosciuto al singolo un diritto che è funzionale alla tutela di un valore, la salute, ovvero un diritto fondamentale dell'individuo. L'esercizio del diritto ad accedere alle informazioni su controlli è, dunque, strumentale alla protezione dei diritti inviolabili dell'individuo, e potrebbe, in caso di violazione degli obblighi informativi da parte degli Stati, essere fatto valere con l'azione di responsabilità per omessa informazione in violazione del Regolamento europeo.

Il diritto all'informazione come strumento di sorveglianza della collettività sulle autorità preposte ai controlli si colloca a fondamento del sistema di governo dell'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Ciò disegna un modello di governance dei controlli edificato non tanto e non solo a livello apicale sugli Stati e sulla Commissione, ma disegnato in modo "diffuso", tramite la partecipazione del pubblico come controllore dell'agire statale.

Il Regolamento 2017/625 sembra in definitiva valorizzare nel governo del sistema agroalimentare un aspetto sconosciuto al Regolamento sulla sicurezza alimentare e agli altri regolamenti sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, ovvero la interazione tra soggetti istituzionali e pubblico dei consumatori, in una relazione sinergica tra pluralismo sociale e livelli istituzionali. Si presenta, allora, quello del Regolamento, come un sistema di governance mul-

<sup>(3)</sup> V. Viti, *Commento all'art. 10*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea*, in *Nuove Leggi Civili Comm.*, 2003, 227.

<sup>(4)</sup> Cfr. in materia di informazione ambientale il caso *Steel and Morris v. Regno Unito*, 2005.



tilivello, nel quale l'elemento di chiusura è il controllo svolto, per il tramite del diritto all'informazione, dai cittadini, in funzione di garanti della correttezza e trasparenza dell'azione amministrativa e dell'effettività e dell'efficacia delle verifiche di conformità sulla produzione agroalimentare.

## **ABSTRACT**

*The new control system, introduced by Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council to guarantee the application and effectiveness of the rules aimed at protecting food safety, animal welfare, plant health and those related to plant protection products, uses both technical rules pertaining to the implementation and financing of*

*official controls but also forecasts focused on the information system.*

*In this regard, the new Regulation, on the one hand, resumes and recalls the information model provided for by Regulation No 178/2002 on food safety and the Animal and Plant Health Regulations, on the other hand it is characterized by introducing a profile capable of introducing a distinctive aspect in the European legislator's approach to the conformity verification issued by the Member States in application of the legislation Union.*

*The 2017/625 Regulation seems to emphasize in the government of the agri-food system an aspect unknown to the Food Safety Regulation and the other regulations on animal health and welfare, plant health and plant protection products, that is the interaction between institutional and public consumers, in a synergistic relationship between social pluralism and institutional levels.*

