

## La strategia EFSA 2027 – Scienza, alimenti sicuri, sostenibilità

Alice e Alessandro Artom

### 1.- La nascita dell'EFSA e i primi problemi

L'Autorità per la sicurezza alimentare (EFSA) è figlia del Regolamento (CE) n. 178/2002. Le crisi alimentari di quel periodo, soprattutto la crisi dell'Encefalopatia Spongiforme Bovina (BSE) c.d. "mucca pazza" degli anni Novanta, avevano provocato un turbamento nell'opinione pubblica dei Paesi membri dell'Unione Europea. In quel contesto, caratterizzato da una forte emozione nei consumatori per tutto quello che riguardava la sicurezza alimentare, si sentì l'esigenza di recuperare la loro fiducia nei confronti degli alimenti in circolazione nel mercato europeo.

L'art. 22 del Reg. (CE) 178/2002 istituiva l'EFSA i cui compiti, tra l'altro, prevedevano la raccolta e l'analisi dei dati che consentivano la caratterizzazione e la sorveglianza dei rischi che avevano un'incidenza diretta e indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi.

L'EFSA fa parte delle Agenzie ENVI, sotto il controllo della Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare del Parlamento

Europeo<sup>1</sup>, con il compito di fornire consulenze scientifiche indipendenti sui rischi connessi all'alimentazione. L'EFSA collabora con le Agenzie ENVI e con alcune direzioni generali della Commissione<sup>2</sup>, l'attività dell'EFSA riguarda principalmente la sicurezza degli alimenti e dei mangimi; ma anche la salute e il benessere degli animali e la salute delle piante.

Il cuore era il sistema di allarme rapido (RASFF), disciplinato dall'art. 35 del Reg. CE n. 178/2002, meccanismo di comunicazione del rischio, che consentiva all'EFSA di sorvegliare i rischi per la salute pubblica e fornire alla Commissione e agli Stati membri tutte le informazioni necessarie all'analisi del rischio derivante dal consumo di alimenti. Tuttavia, le vicende del maggio 2011: il caso dei cetrioli spagnoli (in realtà semi di fieno greco importati nell'Unione europea) ed il caso della carne di cavallo del febbraio 2013, (venduta come carne bovina in Europa), avevano evidenziato le lacune e le inadeguatezze del sistema di allarme rapido RASFF nella comunicazione e gestione del rischio tra l'EFSA, la Commissione e le autorità nazionali coinvolte<sup>3</sup>.

### 2.- Dalla REFIT evaluation al Reg. UE 2019/1381

Nel settembre del 2014 la Commissione europea ha avviato un programma di valutazione sul Regolamento n. 178/2002 c.d. "Refit evaluation",

(<sup>1</sup>) Regolamento del Parlamento Europeo, 9° legislatura- Settembre 2021 – Allegato VI: attribuzioni delle Commissioni Parlamentari Permanenti – VIII. Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare competente per:

i) La politica dell'ambiente e le misure per la sua tutela concernenti, in particolare: a) il cambiamento climatico, b) l'inquinamento dell'aria, del suolo e delle acque, la gestione e il riciclaggio dei rifiuti, le sostanze e i preparati pericolosi, i livelli di rumore, il cambiamento climatico e la tutela della biodiversità, c) lo sviluppo sostenibile, d) le misure e gli accordi internazionali e regionali per la protezione dell'ambiente, e) la riparazione del danno ambientale, f) la protezione civile, g) l'Agenzia europea dell'ambiente (EEA), h) l'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA);

ii) la sanità pubblica, in particolare: a) i programmi e le azioni specifiche nel settore della sanità pubblica, b) i prodotti farmaceutici e cosmetici, c) gli aspetti sanitari del bioterrorismo, d) l'Agenzia europea per i medicinali (EMA) e il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC);

iii) le questioni riguardanti la sicurezza alimentare, in particolare: a) l'etichettatura e la sicurezza dei prodotti alimentari; b) la legislazione veterinaria concernente la protezione contro i rischi per la salute umana; i controlli sanitari dei prodotti alimentari e dei sistemi di produzione alimentare; c) l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e l'Ufficio alimentare e veterinario europeo (UAV).

(<sup>2</sup>) Le Agenzie ENVI collaborano con le seguenti Direzioni Generali della Commissione: la Direzione Generale per il clima; la Direzione Generale per l'ambiente; la Direzione Generale per la salute; la Direzione Generale per la crescita e lo sviluppo.

(<sup>3</sup>) V. Paganizza *Dai cetrioli spagnoli ai semi di fieno greco egiziani: crisi risolta?*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3–2011, p. 31 ss.; Id., *The Cucumber and Horsemeat crises*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 2-2014, p. 53 ss.

al fine di verificare l'adeguatezza della "Legge Europea degli alimenti e dei mangimi" per conseguire gli obiettivi individuati nei Considerando al Regolamento.

La *Refit Evaluation* si basa su due studi quello sulla parte generale del regolamento sulla legislazione alimentare generale (artt. 1-21) e quello sul RASFF e la gestione delle emergenze/crisi (artt. 50-57).

La Commissione europea ha, inoltre, svolto un controllo di adeguatezza sull'attività dell'EFSA e ha aggiornato la relazione del 2012 sull'EFSA, al fine di coprire il periodo 2013-2014.

La *Refit evaluation* si è conclusa il 15 gennaio 2018, ed ha evidenziato il raggiungimento degli obiettivi principali delineati nel Reg. (CE) n. 178/2002, vale a dire: un'elevata protezione della salute umana e degli interessi dei consumatori e il buon funzionamento del mercato interno, un complessivo aumento del livello di protezione della salute pubblica nella legislazione alimentare dell'UE, tramite il processo di analisi del rischio, una migliore tracciabilità di alimenti e mangimi nell'intera filiera agroalimentare ed una migliore trasparenza delle decisioni dell'UE.

La *Refit*, tuttavia, ha rilevato delle carenze, sul funzionamento dell'EFSA. In particolare, sono state individuate numerose deficienze (si vedano le vicende citate dei cetrioli spagnoli e della carne di cavallo) dell'EFSA a mantenere un elevato livello di competenza scientifica e a coinvolgere tutti gli Stati membri nella cooperazione scientifica. Inoltre, le lunghe procedure di autorizzazione in alcuni settori (ad es.: additivi per mangimi, prodotti fitosanitari, agenti per il miglioramento degli alimenti, novel foods, health claims) hanno rallentato il processo di ingresso nel mercato di questi prodotti e della loro promozione.

Tra i documenti di studio oggetto del rapporto della Commissione europea è importante richiamare il Commission Staff Working document,

(testo finale del 15 gennaio 2018), che insieme alla proposta di regolamento presentata l'11 aprile 2018<sup>4</sup> hanno costituito le premesse della riforma del diritto alimentare europeo.

Gli obiettivi di riforma delineati in tale documento erano i seguenti:

- migliorare e chiarire le norme sulla trasparenza degli studi scientifici dell'EFSA, posti alla base della valutazione del rischio;
- rafforzare la trasparenza e l'indipendenza dei già menzionati studi scientifici; migliorare la governance dell'EFSA;
- rafforzare il coinvolgimento degli Stati membri nel procedimento di valutazione dei rischi nel settore alimentare;
- sviluppare una comunicazione del rischio più efficace e chiara per i consumatori.

Esito di questa riforma è il Reg. (UE) 2019/1381<sup>5</sup>, che ha l'obiettivo di migliorare la comunicazione del rischio al pubblico dei consumatori.

Tale regolamento prevede l'introduzione di una nuova sezione, la sezione 1 *bis* all'interno del Capo II del Reg. (CE) n. 178/2002 relativa ai principi generali della *food safety law* ovvero della sicurezza alimentare. La sezione 1 *bis* del Capo II del Reg. (UE) 2019/1381 è dedicata a rafforzare la trasparenza e la qualità della comunicazione del rischio, intesa come scambio tra i soggetti interessati delle informazioni, delle opinioni e delle indicazioni sulla valutazione del rischio e delle decisioni in materia di gestione del rischio, assicurando la partecipazione di tutti gli attori della filiera alimentare, per impedire le fake news. L'art. 8 *bis* contiene un elenco di obiettivi che l'EFSA, quale soggetto responsabile della valutazione del rischio e la Commissione, quale responsabile della gestione del rischio, devono perseguire.

L'art. 8 *ter* evidenzia cinque principi generali sulla comunicazione del rischio. I primi due si riferisco-

(<sup>4</sup>) Commission Staff Working Document - Executive Summary – Fitness Check of the General Food Law (Regulation (EC) n. 178/2002, SWD (2018) 38 final. Cfr. Proposta di Regolamento relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare.

(<sup>5</sup>) Regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare. Tale Regolamento è stato oggetto del Convegno dell'AIDA tenuto a Portici l'11-12 ottobre 2019; le relazioni di L. Costato, A. Jannarelli, F. Albisinni, S. Masini, M. Ferrari, F. Aversano, E. Torrieri - F. Mostardini, A. Germanò, P. Masi, sono state pubblicate in q. *Riv.* [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3-2019 e n. 4-2019.

no alla completezza, accuratezza e tempestività delle informazioni derivanti dal processo di analisi del rischio. Tali informazioni devono essere scambiate in modo trasparente, aperto e reattivo. Gli altri tre principi stabiliscono come pianificare la comunicazione del rischio nei confronti del pubblico, con la precisazione che la comunicazione deve tener conto della percezione del rischio da parte di tutti gli attori interessati, facilitare la comprensione e il dialogo fra loro ed essere chiara ed accessibile anche ai soggetti non direttamente coinvolti e non in possesso di una formazione scientifica.

L'art. 8 *quater* prevede la creazione di un piano generale sulla comunicazione del rischio. La Commissione, attraverso propri atti di esecuzione, deve adottare un piano generale sulla comunicazione del rischio al fine di conseguire gli obiettivi indicati nell'art. 8 bis, in conformità con i principi generali di cui all'art. 8 *ter*.

La Commissione, nell'elaborare gli atti di esecuzione, deve consultare l'EFSA.

Il regolamento, al comma 2 dell'art. 8 *quater*, prevede un approccio unitario alla comunicazione del rischio, che si concretizza attraverso la promozione di un quadro integrato di comunicazione del rischio. In tale contesto la strategia comunicativa perseguita, nel rispetto delle rispettive competenze (competenze dell'EFSA, in qualità di responsabile nella valutazione dei rischi, competenze della Commissione, in qualità di responsabile della gestione del rischio) deve evitare divergenze.

Il piano generale di comunicazione del rischio deve essere elaborato tenendo conto dei seguenti parametri e delle relative modalità operative:

- a) in primo luogo, nel determinare la tipologia e il livello di rischio, la comunicazione del rischio dovrà identificare i fattori chiave da prendere in considerazione;
- b) in secondo luogo, il piano generale dovrà identificare i diversi tipi e i livelli delle attività di comunicazione del rischio utilizzabili, con particolare

riferimento agli strumenti ed ai canali di comunicazione più idonei, tenuto conto delle esigenze dei gruppi di destinatari pertinenti;

- c) in terzo luogo, il piano generale di comunicazione del rischio dovrà stabilire meccanismi appropriati di coordinamento tra l'EFSA e la Commissione per facilitare la cooperazione tra i due organi;

- d) in quarto luogo, il piano dovrà stabilire i meccanismi idonei a garantire un dialogo aperto tra i consumatori, le imprese che producono alimenti e quelle del settore dei mangimi, la comunità accademica e tutte le altre parti interessate, per consentire a tutti la partecipazione all'analisi del rischio.

### 3.- Le Linee guida EFSA

Al fine di migliorare la comunicazione dei rischi nel settore alimentare, l'EFSA ha pubblicato, il 13 luglio 2012 delle Linee Guida intitolate: "Alimenti: temporale in arrivo? Ricette collaudate per la comunicazione del rischio"<sup>6</sup>.

Questo documento, elaborato su iniziativa congiunta dell'EFSA e degli organismi di sicurezza alimentare degli Stati membri ha l'obiettivo di fornire un quadro di riferimento per la comunicazione del rischio in un'ampia varietà di situazioni che si possono verificare durante la valutazione e la comunicazione dei rischi relativi alla sicurezza alimentare in Europa. L'intento è dunque quello di offrire alle autorità sanitarie pubbliche dei diversi Paesi un minimo comune denominatore per la formulazione di strategie di comunicazione del rischio.

Nella premessa, il network di esperti della comunicazione dell'EFSA indica gli obiettivi diretti ad una efficace comunicazione del rischio nel settore alimentare:

- a) garantire che i consumatori siano consapevoli dei rischi associati ad un alimento e perciò in grado di utilizzarlo o consumarlo in modo sicuro;

<sup>(6)</sup> Linee Guida EFSA sul seguente link: [www.efsa.europa.eu/riskcomm](http://www.efsa.europa.eu/riskcomm), agg. 24 maggio 2017.

b) rafforzare la fiducia del pubblico nelle decisioni adeguate di valutazione e gestione del rischio, tenuto conto dei rischi e dei benefici;

c) aiutare i consumatori a comprendere la natura del rischio/rischi nel settore alimentare;

d) fornire informazioni chiare, accurate ed appropriate affinché gli utenti siano in grado di scegliere tra una serie di possibilità, quelle rispondenti ai propri criteri di "accettazione del rischio".

Le linee guida mettono in evidenza alcuni casi-studio pratici riscontrati e valutati a livello scientifico per migliorare la comunicazione del rischio e renderla efficace nei confronti dei soggetti interessati.

In queste linee guida l'EFSA offre indicazioni sulle modalità di gestione del rischio affrontate dalle principali organizzazioni su questioni significative che hanno coinvolto il settore alimentare della UE dal 2007 al 2011. I *crucial points* sono stati suddivisi in tre sezioni a seconda dell'impatto provocato:

"Cielo sereno": esamina gli approcci proattivi di comunicazione diretti a soddisfare tempestivamente le esigenze di informazione attraverso la previsione delle necessità e degli obiettivi del pubblico;

"Nuvoloso": analizza gli approcci di comunicazione reattiva a questioni in cui le scelte possibili erano limitate a causa della natura e delicatezza dell'argomento;

"Tempesta in arrivo": esamina gli approcci adottati e gli insegnamenti tratti in situazioni di crisi.

#### 4.- Strategia EFSA e visione dell'EFSA sulla comunicazione del rischio

Il consiglio d'amministrazione dell'EFSA, a partire dal 2006, ha istituito un sistema di programmazione strategica di comunicazione del rischio, al fine di stabilire gli approcci strategici da adottare per migliorare la sicurezza alimentare in Europa e

creare una comunicazione del rischio affidabile, attraverso la fissazione di una serie di obiettivi.

La prima Strategia EFSA 2006, in tema di comunicazione del rischio, è stata pubblicata nella Relazione Annuale di EFSA del 2007<sup>7</sup> e prevedeva di:

- migliorare la conoscenza dell'EFSA da parte del pubblico e la sua competenza scientifica;
- rafforzare la chiarezza e la puntualità della comunicazione del rischio da parte dell'EFSA;
- promuovere l'uniformità della comunicazione del rischio in Europa.

La Strategia EFSA 2006 ha "aperto il varco" ad una serie di strategie successive dell'EFSA sulla comunicazione del rischio: quella del 2010-2013<sup>8</sup> e quella del 2020<sup>9</sup>.

I principali obiettivi che l'EFSA si prefigge di raggiungere, mediante la Strategia EFSA 2020, consistono nel:

- contribuire alla sicurezza della catena alimentare della UE fornendo pareri scientifici ai responsabili della gestione del rischio;
- comunicare i rischi al pubblico dei consumatori;
- collaborare con gli Stati membri per garantire un sistema di sicurezza degli alimenti coerente ed affidabile.

Il tutto tenuto conto dei repentini cambiamenti ambientali che comportano nuove sfide per l'EFSA in termini di rischi da affrontare e scelte adeguate di *modus operandi*.

Dal novembre 2020, L'EFSA ha, inoltre, svolto studi approfonditi sul tema della comunicazione del rischio che hanno poi dato luogo ad un dossier tecnico-scientifico, al fine di ispirare la futura comunicazione del rischio in Europa. Il 18 novembre 2020, l'EFSA ha avviato una consultazione aperta al pubblico su un progetto di relazione scientifica sull'assistenza tecnica nel campo della comunicazione del rischio, denominato "Draft scientific report on technical assistance in the field of risk communication". Il draft scientific report è un documento di valutazione sulle miglio-

(<sup>7</sup>) Relazione annuale EFSA 2007 sul sito: [www.efsa.europa.eu](http://www.efsa.europa.eu).

(<sup>8</sup>) EFSA's Communications strategy 2010-2013 – Executive Summary sul sito: [www.efsa.europa.eu](http://www.efsa.europa.eu).

(<sup>9</sup>) "Strategia EFSA 2020 Scienza affidabile, alimenti sicuri" - sul sito: [www.efsa.europa.eu](http://www.efsa.europa.eu).

ri pratiche della comunicazione del rischio svolta dagli esperti di scienze sociali e dallo staff dell'EFSA per supportare la Commissione europea nell'attuazione del Piano Generale sulla Comunicazione dei Rischi (GPRC) per la sicurezza alimentare dell'UE.

Il GPRC ha la finalità di promuovere un quadro integrato di comunicazione del rischio seguito sia dai valutatori del rischio che dai gestori del rischio in modo coerente e sistematico sia a livello unionale che nazionale.

L'EFSA ha invitato gli esperti e gli specialisti della comunicazione del rischio e della comunicazione scientifica, a livello nazionale, UE e internazionale e le autorità pubbliche, a rivedere e commentare tale progetto sui seguenti aspetti:

aumentare la consapevolezza e la comprensione dei ruoli dei valutatori del rischio e dei gestori del rischio per incrementare la fiducia nell'analisi del rischio;

chiarire la differenza di significato tra "pericolo" e "rischio";

combattere le fake news e le loro fonti;

approfondire le diverse percezioni del rischio da parte dei consumatori europei;

suddividere le diverse categorie del pubblico degli utenti e adattare le informazioni alle diverse esigenze di questi ultimi;

sviluppare i meccanismi per la pianificazione e le operazioni strutturate di comunicazione del rischio.

Il Draft scientific report è stato approvato il 21 marzo 2021 e pubblicato sull'EFSA Journal il 29 aprile 2021<sup>10</sup>.

La Commissione europea, che presiede all'attuazione del Piano Generale di comunicazione del rischio, secondo quanto disposto dall'art. 8 *quater* del Reg. UE 1381/2019, ha chiesto all'EFSA di arricchire lo sviluppo del Piano Generale con spunti tratti da ricerche in ambito sociale e dalla mappatura delle strutture di comunicazione del

rischio esistenti, nonché dalle migliori prassi adottate dalle autorità di sicurezza alimentare nei singoli Stati membri.

Questo studio ha dato luogo alla pubblicazione di un "pacchetto" di quattro rapporti sull'EFSA Journal, destinati ad ispirare la futura comunicazione del rischio in Europa.

Il "pacchetto" comprende anche il "Scientific report of EFSA on Technical assistance in the field of risk communication", di cui sopra ed è corredato dalle seguenti relazioni:

*A) mapping the coordination and cooperation mechanisms of risk communication on feed/food safety in the EU<sup>11</sup>:*

È un'indagine on-line sulle attività di comunicazione in situazioni "di pace" (non di crisi).

I dati sono stati raccolti attraverso un'indagine on-line presso le organizzazioni delle autorità competenti coinvolte nella comunicazione del rischio a livello nazionale e regionale nei 27 Stati membri e nella Norvegia ed attraverso interviste con organizzazioni selezionate negli Stati membri, nella UE ed a livello internazionale.

Questa relazione fornisce una panoramica sull'attuale flusso di informazioni sulla comunicazione, in base alle modalità di diffusione e produzione dei canali di comunicazione del rischio da parte delle organizzazioni coinvolte. Vengono descritti e tracciati in diagrammi di flusso, i flussi di informazione esistenti in ogni nazione. Inoltre, viene identificato un numero rilevante di networks coinvolti nella comunicazione del rischio, compresi quelli gestiti direttamente dall'EFSA.

Il report raccomanda di aumentare le risorse dedicate al coordinamento della comunicazione sulle problematiche di sicurezza alimentare, al fine di migliorarne le capacità e di rafforzare la cooperazione ed il coordinamento tra le autorità coinvolte

<sup>(10)</sup> Scientific report "Technical assistance in the field of risk communication". Cfr. [www.efsa.europa.eu/it/efsajournal/pub/6574](http://www.efsa.europa.eu/it/efsajournal/pub/6574).

<sup>(11)</sup> "Mapping the coordination and cooperation mechanisms of risk communication on feed/food safety in the EU" – V. [www.efsa.europa.eu/it/efsajournal/pub/e190401](http://www.efsa.europa.eu/it/efsajournal/pub/e190401).

nelle attività di comunicazione del rischio per garantire un approccio più efficace.

Questa relazione, approvata il 22/3/2021 e pubblicata sull'EFSA journal, fornisce informazioni che hanno lo scopo di rafforzare la collaborazione con l'EFSA in tema di comunicazione del rischio tra gli Stati membri, tra le agenzie europee ENVI per un coordinamento della comunicazione del rischio.

## *B) Catalogue of Communication tools and Dissemination Guidelines: Benchmarking current practice in the EU and Members State bodies<sup>12</sup>:*

Si tratta di un inventario di strumenti di comunicazione che raccoglie, attraverso un'indagine online, interviste a distanza ed una desk analysis di documenti e contenuti web, le migliori pratiche attuali sugli strumenti di comunicazione e sui processi di divulgazione delle organizzazioni degli Stati membri dell'UE, oltre Islanda e Norvegia, delle Agenzie ENVI e degli uffici della Commissione europea (DG Health, JRC<sup>13</sup>).

Questo elenco è stato realizzato al fine di contribuire all'elaborazione del Piano Generale sulla Comunicazione del Rischio (GPRC) e facilitare un quadro di comunicazione coordinato a livello unionale e nazionale su questioni relative alla catena alimentare.

L'inventario fornisce un'ampia panoramica sugli attuali strumenti comunemente utilizzati, sulle loro finalità di comunicazione previste ed il target di pubblico. Descrive, inoltre, i canali di diffusione e i metodi per ottimizzare la divulgazione di tali strumenti di comunicazione ed è in continuo aggiornamento per soddisfare le esigenze di informazione in rapida evoluzione ed i requisiti del GPRC.

L'inventario evidenzia che gli strumenti multimediali mostrano un impatto elevato ed un'efficace percezione da parte del pubblico che ha partecipato al sondaggio on-line. Risultano, altresì, rilevanti gli strumenti editoriali, soprattutto per raggiungere i media.

Sia gli incontri che gli eventi in presenza e gli strumenti educativi hanno un impatto molto alto, ma vengono percepiti dal pubblico dei consumatori in modo meno efficace rispetto agli strumenti multimediali.

I social media e il sito web sono i canali di diffusione della comunicazione più utilizzati. Un ulteriore canale di diffusione è quello delle campagne d'informazione, che aiuta ad ottenere un impatto più forte sul target di riferimento.

Per avere una strategia di comunicazione di successo occorre un approccio sistematico di diffusione per fasi, strutturato come segue:

- a) pianificazione;
- b) preparazione;
- c) pubblicazione e distribuzione;
- d) post-pubblicazione e distribuzione.

L'utilizzo di Key Performance Indicators, impostati durante la fase di pianificazione, consente ad un'organizzazione di migliorare sia gli strumenti di comunicazione che la loro strategia di divulgazione.

La post-pubblicazione e distribuzione è una fase utile per verificare i risultati ed in base al loro esito, perfezionare le pratiche di comunicazione successive.

## *C) Engagement Toolkit - Methods, tips and best practices to design effective participatory processes<sup>14</sup>:*

Questo documento fornisce suggerimenti e risorse al fine di progettare efficaci processi partecipativi. È frutto del Relationship Management Project

<sup>(12)</sup> V. [www.efsa.europa.eu/it/efsajournal/pub/e190402](http://www.efsa.europa.eu/it/efsajournal/pub/e190402).

<sup>(13)</sup> JRC – Joint Research Centre: il Centro comune di ricerca è il servizio scientifico interno della Commissione europea, che fornisce supporto al processo decisionale dell'UE mediante consulenze scientifiche indipendenti e basate su prove concrete. Il JRC ha varie sedi in Europa: in Italia a Ispra, in Belgio a Bruxelles e Geel, in Germania a Karlsruhe, nei Paesi Bassi a Petten, in Spagna a Siviglia.

<sup>(14)</sup> "Engagement toolkit- Methods, tips and best practices to design effective participatory processes" – Cfr. [www.efsa.europa.eu/sites/default/files/documents/engagement-toolkit.pdf](http://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/documents/engagement-toolkit.pdf).

di EFSA che la stessa ha utilizzato per rafforzare i suoi compiti in linea con le disposizioni del Reg. UE n. 2019/1381.

I key points sono composti da una sezione introduttiva con un glossario che fornisce le definizioni per chiarire la terminologia utilizzata nel toolkit e le raccomandazioni generali per un'applicazione efficace dei metodi di coinvolgimento presenti negli allegati:

- l'allegato 1 stabilisce l'elenco dei metodi di coinvolgimento utilizzati, la fascia di pubblico coinvolta, l'area geografica, i rischi e i benefici derivanti dall'impiego di tali metodi;

- l'allegato 2 riguarda le best practices utilizzate in Europa e dalle organizzazioni internazionali;

- l'allegato 3 raccoglie un elenco di metodi di identificazione della fascia di pubblico coinvolta.

In conclusione, l'Engagement Toolkit è una raccolta di metodi/sistemi che consente processi di partecipazione tra tutti gli interessati, realizzando strumenti che permettono di interfacciare la politica e il pubblico dei consumatori, con un dialogo aperto e costruttivo.

L'Equipe di comunicazione dell'EFSA ha voluto, inoltre, rivedere le sue linee guida di comunicazione del rischio del 24 maggio 2017, con l'obiettivo di migliorare le best practices alla luce dei risultati del "Pacchetto".

## 5.- Verso il 2027: la strategia dell'EFSA

Il 6 aprile 2021, L'EFSA ha avviato una consultazione pubblica sul progetto di strategia 2027.

I partecipanti interessati sono stati chiamati ad inviare i loro commenti entro il 9 maggio 2021.

La consultazione evidenzia il modo in cui il pubblico interessato, tra i soggetti indicati al comma 2, lettera d dell'art. 8 *quater* (consumatori, imprese che producono alimenti e mangimi, comunità accademica, stakeholders) intende reagire ai cambiamenti ambientali e riguarda anche le azioni di attuazione in linea con il Regolamento

2019/1381 e le nuove misure adottate in base agli sviluppi della policy UE.

Il progetto di strategia è stato elaborato di concerto con il consiglio di amministrazione dell'EFSA ed è accompagnato da un piano di attuazione ad alto livello, in cui sono evidenziate in dettaglio le attività che l'EFSA svolgerà per conseguire i suoi obiettivi strategici.

Il documento finale "*Strategia EFSA 2027-Scienza, alimenti sicuri, sostenibilità*"<sup>15</sup> tiene conto dei riscontri pervenuti durante la consultazione pubblica.

La Strategia EFSA 2027 trae le proprie fonti di ispirazione dai principi e dagli obiettivi del Regolamento (UE) 2019/1381, evidenziati nel paragrafo 2 e dagli obiettivi individuati nella Strategia EFSA 2020 e mira a darne applicazione. La strategia EFSA 2027 si basa su tre obiettivi strategici:

- a) fornire una consulenza ed una comunicazione del rischio dal produttore al consumatore che siano attendibili;

- b) garantire che l'analisi del rischio sia adeguata a future esigenze dipendenti da cambiamenti politici e/o regolatori;

- c) responsabilizzare il proprio personale e garantire flessibilità della struttura dell'EFSA.

Il primo obiettivo strategico riguarda il "core business" dell'EFSA ovvero la valutazione del rischio e la comunicazione dei rischi relativi alla salute degli esseri umani, alla salute e al benessere degli animali, alla salute delle piante e dell'ambiente. L'EFSA si impegnerà a fornire consulenza scientifica di alta qualità ai gestori del rischio, attraverso la collaborazione degli Stati membri e le Agenzie ENVI, avvalendosi degli approcci alla valutazione del rischio più rilevanti e armonizzati a livello internazionale.

Allo stesso tempo l'EFSA ascolterà i soggetti interessati e il pubblico di consumatori, coinvolgendoli con una comunicazione chiara e accessibile.

Il raggiungimento di questo obiettivo consentirà all'EFSA di ottenere un migliore apprezzamento

<sup>(15)</sup> Documento adottato dal Consiglio d'amministrazione dell'EFSA il 24 giugno 2021, disponibile sul sito: [www.efsa.europa.eu](http://www.efsa.europa.eu).

della consulenza scientifica. In particolare, l'EFSA analizzerà l'impatto delle attività di comunicazione basate sulle esperienze degli utenti e sugli strumenti di comunicazione utilizzati, nel rispetto delle differenze culturali nell'UE e dell'estensione degli approcci multilingue.

Contemporaneamente l'EFSA amplierà il proprio ruolo come promotore di ricerca nell'area delle scienze della comunicazione.

Inoltre, l'EFSA sosterrà la Commissione europea nell'elaborazione del futuro piano generale per la comunicazione del rischio e investirà, di conseguenza, nei propri canali di comunicazione e piattaforme digitali, che vanno dall'evoluzione dell'EFSA journal a campagne d'informazione destinate ai cittadini dell'UE. Questo risultato si otterrà mediante il coordinamento rafforzato tra la Commissione europea, gli Stati Membri e le Agenzie ENVI.

La collaborazione tra le istituzioni sopra indicate nell'ambito della comunicazione del rischio permetterà un potenziamento della comunicazione stessa in caso di crisi nella sicurezza degli alimenti a livello europeo.

Con il secondo obiettivo strategico l'EFSA mira a garantire che l'analisi del rischio sia adeguata a future esigenze dipendenti da cambiamenti politici e/o regolatori;

L'EFSA si prefigge il raggiungimento di maggiori capacità di analisi del rischio mediante conoscenze, competenze, metodi e dati necessari per le sue future attività di valutazione e comunicazione del rischio. Mira anche ad assicurare una cultura armonizzata della valutazione del rischio, con le necessarie competenze e conoscenze a livello europeo. L'EFSA vuole, inoltre, migliorare la qualità della preparazione in caso di crisi, anche tramite l'individuazione dei rischi emergenti. L'obiettivo è il miglioramento della qualità dei metodi scientifici per affrontare le sfide future in linea con la strategia europea denominata "Dal produttore al consumatore".

Questo risultato può essere raggiunto attraverso un dialogo aperto con i partners e gli stakeholders, la partecipazione di una governance rafforzata dell'UE; il collegamento di sistemi di allarme

preventivo tra diversi settori e l'accesso ai dati in tutta l'UE; il monitoraggio coordinato dei mezzi di comunicazione, social media e dei sistemi di allarme preventivo.

Con il terzo obiettivo l'EFSA mira a responsabilizzare i propri dipendenti e garantire flessibilità della struttura, al fine di migliorare la reputazione dell'EFSA come istituzione responsabile. Inoltre, l'obiettivo è quello di presentarsi come datore di lavoro che offre opportunità ai propri dipendenti con un'organizzazione che consente l'apprendimento delle conoscenze necessarie sia a livello individuale che di team.

Il raggiungimento di questi obiettivi, tramite politica e gestione del rischio sostenuta dall'attività dell'EFSA, dovrebbe consentire di ottenere una garanzia per la salute pubblica, che tenga conto dell'ambiente, della salute e benessere degli animali e della salute delle piante; dovrebbe, altresì, assicurare ai consumatori una fiducia rafforzata in un sistema di sicurezza degli alimenti.

## 6.- Riflessioni e speranze

L'elenco dei buoni propositi dell'EFSA, che ho esposto, mi porta a fare un'amara constatazione. Sin dalla sua istituzione nel 2002, l'EFSA, con frequente periodicità, ha formulato un elenco di obiettivi di riforma identici nel tempo, sino a quelli della Strategia 2027 che, purtroppo, sono stati conseguiti solo in parte.

È di tutta evidenza che le carenze sul funzionamento dell'EFSA permangono e ne sono la prova "i proclami" sugli obiettivi da raggiungere che restano sempre gli stessi.

Evidentemente la Refit Evaluation non ha raggiunto il suo scopo di correggere le numerose deficienze dell'EFSA, che forse potrebbero anche derivare dalla "dipendenza politica" dalla Commissione Ambiente del Parlamento Europeo, come illustrato in precedenza.

Potremmo ipotizzare che un rapporto diretto con la Commissione di tutte le Agenzie ENVI, ivi compresa l'EFSA come "braccio armato" dell'esecutivo europeo, consentirebbe un'efficace azione in

tutti i settori di competenza dell'EFSA, aggiungendo anche la security, intesa soprattutto come sicurezza negli approvvigionamenti di materie prime alimentari (grano, mais, soia ...).

L'esperienza positiva dell'acquisto centralizzato da parte della Commissione dei vaccini anti COVID porterebbe a ritenere che una nuova EFSSA - *European Food Safety Security Authority* potrebbe essere la centrale d'acquisto delle materie prime essenziali all'alimentazione umana e animale che, a causa dei mutamenti climatici, dei conflitti (guerra in Ucraina) già scarseggiano, con gravi implicazioni economiche e sociali a livello globale.

L'auspicato ampliamento delle competenze dell'EFSA in materia di *security* parrebbe non essere in conflitto con i principi della *Food Law* Europea. La nuova EFSSA potrebbe operare in collegamento con la DG Agri, in modo tale da incrementare la produzione agricola nell'ottica di una "*sustainable agriculture*".

L'emergenza alimentare purtroppo è all'ordine del giorno. il Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel, al termine del Summit straordinario dei leader UE sull'Ucraina, ha dichiarato che è necessario rafforzare la sicurezza alimentare per scongiurare nei prossimi mesi una carestia che rischia di colpire milioni di persone.

Il nostro premier Draghi ha dichiarato: "Se perdiamo la guerra sulla sicurezza alimentare perdiamo un pezzo di Africa che al momento non è schierato con l'Occidente".

Inoltre, secondo il Presidente ucraino Zelensky il furto di ingenti quantità di grano all'Ucraina da parte dell'occupante russo potrebbe causare un "genocidio alimentare".

Concludiamo citando Kant: "La violazione del diritto, avvenuta in un punto della terra, è avvertita in tutti i punti"! La riflessione del grande filosofo è drammaticamente attuale e dovrebbe essere ascoltata dai governanti europei.

## ABSTRACT

La relazione analizza l'evoluzione dell'attività

dell'EFSA dalla sua istituzione in base al Regolamento (CE) n. 178/2002 fino alle modifiche del Reg. (CE) n.178/2002 apportate dal Regolamento (UE) 2019/1381 sulla trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare.

Viene esaminato il contenuto dell'articolo 8 quater del Reg. (UE) 2019/1381, che prevede l'adozione, mediante atti di esecuzione, di un Piano generale sulla comunicazione del rischio da parte della Commissione, attualmente in corso.

L'analisi inizia dai casi dei "cetrioli spagnoli" e della "carne di cavallo", per poi affrontare, con brevi cenni, il manuale di comunicazione del rischio dell'EFSA e successivamente l'attività della Commissione con la *Refit evaluation* e le modifiche al Regolamento n. 178/2002 con il Reg. (UE) 2019/1381.

Dopo questo breve excursus, il focus è sull'attività dell'EFSA, che su incarico della Commissione, ha pubblicato quattro nuovi rapporti per l'elaborazione del Piano generale sulla comunicazione del rischio, ai sensi dell'art. 8 quater del Reg. (UE) 2019/1381. In conclusione, l'attenzione è sulla strategia EFSA 2027, adottata dal Consiglio di Amministrazione dell'EFSA il 24 giugno 2021, i cui obiettivi strategici sono: a) fornire una consulenza scientifica e una comunicazione del rischio attendibili: dal produttore al consumatore; b) garantire la preparazione alle future esigenze di analisi del rischio; c) responsabilizzare le persone e garantire agilità organizzativa. Questa strategia mira a raggiungere un sistema di sicurezza alimentare che assicuri un elevato livello di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori.

*This report analyzes the evolution of EFSA's activity from its establishment by the Regulation (EC) No 178/2002 to the amendments made by the Regulation (EU) 2019/1381 on the transparency and sustainability of the EU risk assessment in the food chain.*

*The analysis focuses on the article 8 quater of Regulation (EU) 2019/1381, that foresees the*

*adoption, by means of implementing acts, of a general plan for risk communication, currently in progress. It briefly starts from the cases of “spanish cucumbers” and the “horse’s meat”, then deals with the Risk Communication Handbook of EFSA. It also deals with the EU Commission’s activity with the Refit evaluation and the amendments to the Regulation (EC) No 178/2002 by the (EU) Regulation 2019/1381.*

*After this brief overview, the principle item is the EFSA’s activity which, on assignment by the EU Commission, has published four new reports to help shape a future EU- wide food safety General*

*Plan for Risk Communication, by virtue of article 8 quater of (EU) Regulation 2019/1381.*

*The focus, finally, is on the EFSA Strategy 2027, adopted at the Management Board meeting on June 24, 2021, whose Strategic Objectives are the following: a) deliver trustworthy scientific advice and communication of risks from farm to fork; b) ensure preparedness for future risk analysis needs; c) empower people and ensure organisational agility. This strategy aims to the trust sustained in a food safety system that ensures a high level of protection for human health and consumers’ interests.*