

# Efsa Obiettivi e prospettive

L'evoluzione dell'Autorità: ieri, oggi e domani

di Simone Gabbi<sup>1</sup>

Giurista dell'Unità Affari legali dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare

20

**Da un'analisi  
dei risultati raggiunti  
dall'Autorità europea  
per la sicurezza alimentare  
e dell'evoluzione  
del suo lavoro ad alcuni  
spunti di riflessione  
sulle prospettive  
che si delineano all'orizzonte  
dell'ancor giovane Agenzia**

Come noto, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (d'ora innanzi Efsa, Autorità o Agenzia) rappresenta l'organismo

principale dell'Unione europea competente per la valutazione dei rischi alimentari, comprendenti quelli relativi a nutrizione, salute e benessere degli animali e salute delle piante.

Sono trascorsi dodici anni dalla creazione formale di Efsa nel febbraio del 2002<sup>2</sup>. Nei primissimi anni del secondo millennio il mondo era ben diverso da come lo conosciamo ora: non vi era stata ancora la crisi economica che ha alterato gli equilibri di potere mondiali, la corsa alle risorse globali doveva ancora iniziare, il concetto di BRICs<sup>3</sup> era ancora sconosciuto al grande pubblico e il mondo si stava ancora interrogando sul futuribile scontro di civiltà tra l'Occidente e l'area islamica che l'attentato dell'11 settembre 2001 lasciava presagire.

Questo breve articolo, affatto completo<sup>4</sup>, intende esaminare gli obiettivi raggiunti dall'Agenzia

<sup>1</sup> Le posizioni espresse nel presente lavoro sono esclusivamente dell'Autore e non sono necessariamente riconducibili all'Autorità o ad altra istituzione, organo o agenzia dell'Unione. L'autore può essere contattato al seguente indirizzo: simone.gabbi@efsae.europa.eu.

<sup>2</sup> Articolo 22 del Regolamento CE 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare. La reale operatività dell'agenzia fu conseguita all'incirca un anno dopo, nella prima metà del 2003.

<sup>3</sup> Brasile, Russia, India e Cina. La "s", che originariamente derivava dal frequente utilizzo del concetto al plurale nella lingua inglese, ha successivamente acquisito una vita autonoma e ha finito per rappresentare il Sud Africa.

<sup>4</sup> Per un approfondimento sull'Autorità europea sia consentito rinviare a A. Alemano, S. Gabbi (2014), *New trend in EU food law. The first ten years of the European food safety authority*, Ashgate nonché a S. Gabbi (2009), *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma*, Milano.

## Boicottato il Consiglio Efsa, ma Url è il nuovo direttore esecutivo

Lo scorso marzo, alcune decine di manifestanti, con tute bianche, fumogeni e cartelloni hanno circondato l'edificio di Efsa, in occasione del 60° Consiglio di amministrazione dell'Autorità, che avrebbe dovuto ratificare la nuova nomina di Bernd Url a nuovo direttore esecutivo in pianta stabile.

I manifestanti hanno usato slogan contro le multinazionali e gli OGM, accendendo fumogeni colorati e usando bombole spray in un paio di occasioni, con scritte sui muri di Efsa.

Gli attivisti sono stati poi allontanati dalla polizia, presente con diverse pattuglie sul posto.

Efsa ha diramato un comunicato ufficiale che riportiamo: "Stamane un gruppo di dimostranti è entrato con la forza nella sede di Efsa per denunciare il ruolo che l'Autorità svolge nel valutare le richieste di autorizzazione per gli OGM nell'Unione europea. Efsa rispetta il diritto dei cittadini a protestare pacificamente e a esprimere la loro opinione sul suo operato, ma deplora la modalità scelta dai dimostranti in questa occasione per veicolare il loro messaggio.

*Efsa è fiera di quanto ha raggiunto sinora in termini di coinvolgimento delle parti interessate e dei gruppi di pressione, anche di quelli che hanno un'opinione contraria ai propri pareri. L'Autorità ha sempre riservato una parte considerevole delle proprie risorse a garantire che tutte le voci vengano ascoltate e continuerà a farlo in futuro".*

Il Consiglio di amministrazione si è poi svolto diversamente (senza osservatori esterni) e ha votato la nomina di Bernhard Url come direttore esecutivo, al posto della precedente Catherine Geslain-Laanelle.

Url stava già ricoprendo l'incarico in via provvisoria, stante l'abbandono precoce di Geslain-Laanelle.

(Fonte: Sicurezza alimentare e produttiva)

europea in questo lasso di tempo e analizzare com'è evoluto il lavoro di Efsa per concludere con alcuni spunti di riflessione relativi alle prospettive evolutive che si delineano all'orizzonte dell'ancor giovane Agenzia.

## Ieri

Possiamo affermare senza timore di smentite che Efsa è stata creata per tre ragioni principali, che cercheremo qui di richiamare in modo del tutto schematico.

Innanzitutto è noto come negli anni '80 e '90 del secolo scorso l'allora Comunità europea fu afflitta da alcune crisi riguardanti la sicurezza di alimenti prodotti e commercializzati sul territorio dei suoi Paesi membri<sup>5</sup>. A causa delle barriere al commercio innalzate dai Paesi membri a seguito di queste emergenze sanitarie, il mercato interno corse il rischio di fallire a pochi anni dal suo conseguimento formale avvenuto solo nel 1989. Tale rischio derivava dalla possibilità della quale godevano i Paesi membri di sospendere il commercio intracomunitario di determinate sostanze o prodotti alimentari che si fossero rivelate nocive per la salute pubblica, la vita degli animali o la preservazione dei vegetali.

Era quindi necessario per la Comunità europea sviluppare un complesso normativo e istituzionale che impedisse l'erezione o il mantenimento di barriere tecniche al commercio intracomunitario<sup>6</sup>. Per conseguire tale obiettivo era tuttavia essenziale giungere all'armonizzazione dei settori di riferimento e adottare un livello di sicurezza sufficientemente elevato da costituire una solida argomentazione da opporre alle ragioni nazionali.

A tal fine era a sua volta prioritario rafforzare le

<sup>5</sup> Possiamo ricordare il caso delle olive spagnole (1981), quello dei formaggi e latticini alla *Listeria* (1986-7), la carne agli ormoni (1995) o i polli alla diossina (2000), anche se indubbiamente la vera progenitrice di Efsa può essere individuata nella cosiddetta crisi della mucca pazza (BSE-I): S. Gabbi, *L'Autorità europea*, Supra, pp. 8 e ss. in letteratura v. ex multis C. Joerges (2001), *Law, science and the management of risks to health at the national, european and international level - Stories on baby dummies, mad cows and hormones in beef*, in *Columbia journal of international law*, 7: 1-19; S. Krapohl, *Risk regulation in the EU between interests and expertise: the case of BSE*, in *Journal of european public policy*, 10:2 april 2003: 189; K. Vincent, *Mad cows' and eurocrats - Community responses to the BSE crisis*, in *European law journal*, vol. 10, n. 5, september 2004, pp. 499-517; E. Vos, F. Wendler (a cura di) (2006), *Food safety regulation in Europe, A comparative institutional analysis*, Antwerpen, Oxford; E. Vos (2000), *EU food safety regulation in the aftermath of the BSE crisis*, *Journal of consumer policy*, pp. 227-255.

<sup>6</sup> Articolo 30 Trattato che istituisce la Comunità europea, versione consolidata, G.U.U.E. 97/C 340/03 del 10 novembre 1997.

basi scientifiche delle misure comunitarie in materia. Per questo furono creati dei comitati scientifici composti da esperti esterni gestiti dai servizi della Commissione europea<sup>7</sup>, anche se questi furono considerati una misura temporanea e non risolutiva.

Vi era poi un altro imperativo, ossia quello di ristabilire la fiducia dei consumatori dei Paesi membri sia nella capacità della Comunità di far fronte a crisi di origine alimentare sia nella salubrità dei prodotti provenienti da tutti i Paesi coinvolti. Era quindi opportuna anche un'azione che oggigiorno potremmo definire di "marketing istituzionale", il cui messaggio potesse essere recepito anche dai mass media e dalle opinioni pubbliche degli allora dodici Paesi membri.

Vi era, infine, la necessità di ristabilire la fiducia dei partner commerciali nella capacità dell'ordinamento giuridico comunitario di affrontare le sfide poste dalla moderna produzione e dal commercio di prodotti alimentari e soprattutto di adempiere le obbligazioni imposte dall'Organizzazione mondiale del commercio<sup>8</sup>. In quest'ultimo caso le lezioni apprese dalla Comunità in occasione del cosiddetto caso della "carne agli ormoni" avevano fatto comprendere ai legislatori di Bruxelles come qualunque misura sanitaria o fitosanitaria abbisognasse di una forte base scientifica<sup>9</sup> che fosse fornita da un organismo scientifico che rispettasse gli standard e gli orientamenti internazionali più avanzati.

Sulla base di queste premesse si concluse che un'agenzia chiaramente identificabile come responsabile per la sicurezza degli alimenti, che prendesse in considerazione esclusivamente argomentazioni scientifiche, sarebbe stata la risposta più adeguata. In tal modo, si sarebbe dimostrato ai consumatori europei che il legislatore di

Bruxelles aveva a cuore la salute pubblica, fornendo una chiara suggestione che le discussioni in materia di sicurezza alimentare si sarebbero svolte unicamente sulla base di posizioni scientificamente valide e, quindi, si diceva, intrinsecamente obiettive, con ciò recuperando la fiducia dei partner commerciali internazionali<sup>10</sup>.

È bene peraltro precisare che nel sistema istituzionale creato nel 2002 dal Parlamento europeo e dal Consiglio a Efsa è stata attribuito il ruolo di valutatore del rischio, mentre quello di gestione dei rischi è stato affidato alla Commissione europea e ai Paesi membri dell'Unione.

## Oggi

Oggigiorno, dunque, Efsa si occupa dell'analisi dei rischi diretti o indiretti relativi ad alimenti, animali, vegetali, prodotti, sostanze, organismi, processi produttivi, materiali a contatto con il cibo e allegazioni salutistiche per verificarne la corrispondenza ai criteri di sicurezza e salubrità indicati nella legislazione europea di riferimento. L'Agenzia basata a Parma fornisce inoltre supporto e assistenza tecnica ai servizi della Commissione europea preparando studi scientifici, coordinando raccolte di dati a livello europeo e inviando personale specializzato nel contesto di attività portate avanti dalla Commissione stessa. Alcuni numeri possono essere utili per comprendere cosa faccia in termini concreti quest'agenzia dell'Unione europea. Nel 2014 Efsa è da tempo stabilita nella sua sede definitiva in Italia, a Parma, coopera con più di 1500 esperti, ha più di 500 dipendenti e ha fornito ben più di 3.200 pubblicazioni scientifiche nell'arco dei suoi oltre dodici anni di attività<sup>11</sup>. Contrariamente a quan-

<sup>7</sup> Tali comitati sono da considerare come i veri e propri antesignani dei gruppi di esperti di Efsa.

<sup>8</sup> Ed in particolare dell'accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie e di quello delle barriere tecniche al commercio.

<sup>9</sup> Sul punto ex multis A. Alemanno (2004), *Judicial enforcement of the Wto "hormones" ruling within the European community: towards EC liability for the non implementation of Wto settlement decision?*, in Harvard intern. law journal, v. 45, n. 2, 547 ss.

<sup>10</sup> Per un'analisi approfondita delle problematiche afferenti alla separazione funzionale tra valutazione e gestione del rischio sia consentito rinviare a S. Gabbi (2007), *The interaction between risk assessors and risk managers - The case of the European commission and of the European food safety authority*, in Eur. food and feed law review, n. 3, 126 e ss. ed alla bibliografia colà citata.

<sup>11</sup> Dati estratti dai rapporti annuali sull'attività di Efsa disponibili sul sito Internet di Efsa al seguente indirizzo: <http://www.efsa.europa.eu/en/publications/corporate.htm?text=%22Annual+activity+report%22&panel=corporate>. Al momento della stesura del presente articolo i dati coprivano il periodo 2003-2012.

to comunemente si pensi, Efsa non è dotata di laboratori autonomi, né di centri di ricerca in senso stretto. Per evitare inutili duplicazioni di eccellenze già esistenti nei Paesi membri dell'Unione europea l'agenzia si appoggia alle autorità nazionali di riferimento del settore<sup>12</sup> o ai laboratori gestiti direttamente dalla Commissione europea<sup>13</sup>. In concreto, gli esperti esterni e lo staff dell'agenzia compiono la valutazione dei rischi alimentari sulla base dello stato delle conoscenze scientifiche disponibili al momento dell'analisi.

Nel corso degli anni la struttura scientifica gestita da Efsa ha dimostrato di poter fornire un valore aggiunto nelle emergenze che hanno riguardato la sicurezza di alcuni prodotti o alimenti. Possiamo pensare al suo contributo nella crisi dell'*Escherichia coli* del 2011, quando l'Agenzia ha coordinato a livello europeo le autorità nazionali francesi, tedesche e di altri Paesi membri ed è riuscita a rintracciare la fonte delle contaminazioni<sup>14</sup>, o alla sua partecipazione alla crisi della diossina nei prodotti derivati da carne di maiale, dove ha fornito assistenza scientifica su richiesta dell'autorità nazionale irlandese<sup>15</sup>.

Da un punto di vista più prettamente scientifico l'Autorità ha partecipato alla riduzione di quasi il 50% dei casi di salmonellosi all'interno dell'Unione Europea<sup>16</sup>, è riuscita nel compito quasi impossibile di valutare, nell'arco di cinque anni e per la prima volta nella storia della regolazione dei mercati alimentari, la fondatezza scientifica di più di 3.000 tra indicazioni salutistiche e nu-

trizionali<sup>17</sup> e ha svolto un fondamentale lavoro preparatorio sui profili nutrizionali<sup>18</sup> che non sono stati adottati dalla Commissione europea per motivi esclusivamente politici. Ogni giorno Efsa valuta la sicurezza di coloranti, additivi, alimenti geneticamente modificati, organismi geneticamente modificati, materiali in contatto con il cibo nonché numerose questioni attinenti ai rischi biologici, ai contaminanti ecc., fornendo in tal modo basi obiettive e scientifiche per la fase di gestione del rischio di competenza del legislatore di Bruxelles e di quelli nazionali.

Efsa peraltro non opera in isolamento, avvalendosi di una complessa rete composta di una trentina di autorità nazionali competenti per la valutazione del rischio, che sono coordinate all'interno del Foro consultivo istituito presso l'Autorità e presieduto dal direttore esecutivo di Efsa. Nel tempo Efsa ha costantemente sviluppato rapporti di cooperazione e collaborazione con le parti interessate alle sue competenze, dal settore produttivo alle organizzazioni non governative, con la creazione della *Efsa stakeholder platform*, alle organizzazioni internazionali, con la partecipazioni alle attività della Organizzazione mondiale della Sanità o della Commissione del *Codex alimentarius*, per finire alle amministrazioni di Paesi terzi come la *Food and drugs administration*, con la sottoscrizione di accordi di cooperazione.

In questo contesto, da un punto di vista più astratto, dalla creazione di Efsa abbiamo assistito a un'evoluzione del concetto di indipendenza.

<sup>12</sup> In Italia, ad esempio, l'Istituto superiore di sanità e gli Istituti zoo profilattici sperimentali.

<sup>13</sup> Per lo più parte del Centro di ricerca congiunto della Commissione europea.

<sup>14</sup> Vedi per tutti il resoconto disponibile all'interno del rapporto *European food safety authority; Shiga toxin-producing E. coli (Stec) O104:H4 2011 outbreaks in Europe: Taking stock*, Efsa Journal 2011; 9(10):2390. [22 pp.] doi:10.2903/j.efsa.2011.2390, disponibile online: [www.efsa.europa.eu/efsajournal](http://www.efsa.europa.eu/efsajournal) e il parere scientifico Efsa panel on Biological hazards (Biohaz); *Scientific opinion on the risk posed by Shiga toxinproducing Escherichia coli (STEC) and other pathogenic bacteria in seeds and sprouted seeds*, Efsa Journal 2011;9(11):2424. [101 pp.] doi:10.2903/j.efsa.2011.2424, disponibile online: [www.efsa.europa.eu/efsajournal](http://www.efsa.europa.eu/efsajournal).

<sup>15</sup> European food safety authority, *Statement of Efsa on the risks for public health due to the presence of dioxins in pork from Ireland*, The Efsa Journal, doi:10.2903/j.efsa.2008.911, disponibile online: [www.efsa.europa.eu/efsajournal](http://www.efsa.europa.eu/efsajournal).

<sup>16</sup> European food safety authority, European centre for disease prevention and control, *The european union summary report on trends and sources of zoonoses, zoonotic agents and food-borne outbreaks in 2009*; Efsa Journal 2011; 9(3):2090. [378pp.] doi:10.2903/j.efsa.2011.2090. Available online: [www.efsa.europa.eu/efsajournal](http://www.efsa.europa.eu/efsajournal).

<sup>17</sup> Tutte disponibili sul sito Internet dell'Autorità.

<sup>18</sup> Ossia il parere scientifico European food safety authority, *The setting of nutrient profiles for foods bearing nutrition and health claims pursuant to article 4 of the regulation (EC) no 1924/2006 - Scientific opinion of the panel on Dietetic products, nutrition and allergies*, The Efsa Journal, doi:10.2903/j.efsa.2008.644, disponibile online: [www.efsa.europa.eu/efsajournal](http://www.efsa.europa.eu/efsajournal).

Invero, se risaliamo alle discussioni che hanno portato alla creazione di Efsa, dal 2000 al 2002, possiamo notare come in quel periodo si ponesse principalmente l'accento sull'indipendenza istituzionale dell'*istituenda* Agenzia, che avrebbe dovuto lavorare in completa autonomia rispetto alla Commissione e agli Stati membri<sup>19</sup>.

Più recentemente, diciamo a partire dal 2008, siamo invece passati da un'indipendenza istituzionale a una sensibilità incentrata sull'indipendenza del singolo esperto in relazione alle sue attività professionali e ai suoi rapporti con le parti interessate. Alcune organizzazioni non governative, ad esempio, criticano l'Agenzia per casi di asseriti conflitti di interesse relativi ad attività del singolo esperto che risalgono a dieci, 15 o anche 20 anni prima di collaborare con Efsa o per aver partecipato a seminari e conferenze organizzate dall'industria<sup>20</sup>. Secondo queste fonti, qualunque esperto scientifico abbia mai avuto contatti con il mondo produttivo dovrebbe essere escluso "a vita" dalle procedure autorizzatorie dei prodotti o processi regolamentati.

Di certo è più che comprensibile che un'agenzia la cui legittimazione deriva dalla qualità scientifica dei propri documenti sia tenuta a garantire un elevato livello di obiettività e assenza di partigianeria. Tuttavia, se poniamo mente al fatto che, a differenza di tutte le altre agenzie e istituzioni dell'Unione, Efsa è fondata sul contributo (a titolo gratuito) fornito da più di 1.500 esperti esterni e come soprattutto in settori chiave per il mondo produttivo gli esperti di caratura internazionale disponibili a collaborare a queste condizioni non siano così numerosi, è facile intendere come il bilanciamento tra l'imperativo dell'indipendenza e quello della necessità di far funzionare l'agenzia secondo il dettato normativo e a costi ragionevoli per il contribuente europeo non sia poi così scontato<sup>21</sup>.

## Dalla creazione di Efsa abbiamo assistito a un'evoluzione del concetto di indipendenza dell'Autorità, passando da un'indipendenza istituzionale a una sensibilità incentrata sull'indipendenza del singolo esperto in relazione alle sue attività professionali e ai suoi rapporti con le parti interessate

Anche da un punto di vista più sostanziale il lavoro di Efsa è cambiato notevolmente nel corso dei suoi 12 anni di attività: si è passati da un'impostazione che vedeva Efsa quale agenzia che guardava principalmente a questioni scientifiche di natura per così dire orizzontale – stile BSE – a un organo che investe buona parte delle sue risorse nella valutazione dei dossier di singoli prodotti regolamentati (vedi *grafico*). In parallelo, ciò ha comportato una rilevante riallocazione delle risorse dalle questioni "orizzontali" a quelle relative al singolo prodotto<sup>22</sup>. A sua volta, questo riallineamento ha avuto effetti non trascurabili sul profilo istituzionale dell'Agenzia, che ora tende ad assomigliare sempre di più all'Agenzia per i prodotti medicinali o a quella per i prodotti chimici dell'Unione europea, istituite sin dalla loro creazione con il fine ultimo di valutare la sicurezza dei prodotti regolamentati e il cui mandato in termini di "salute pubblica" appare meno prioritario rispetto a quanto previsto per Efsa<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> European parliament, *Report on alleged contraventions or maladministration in the implementation of Community law in relation to BSE*, supra, al punto I.4.7.

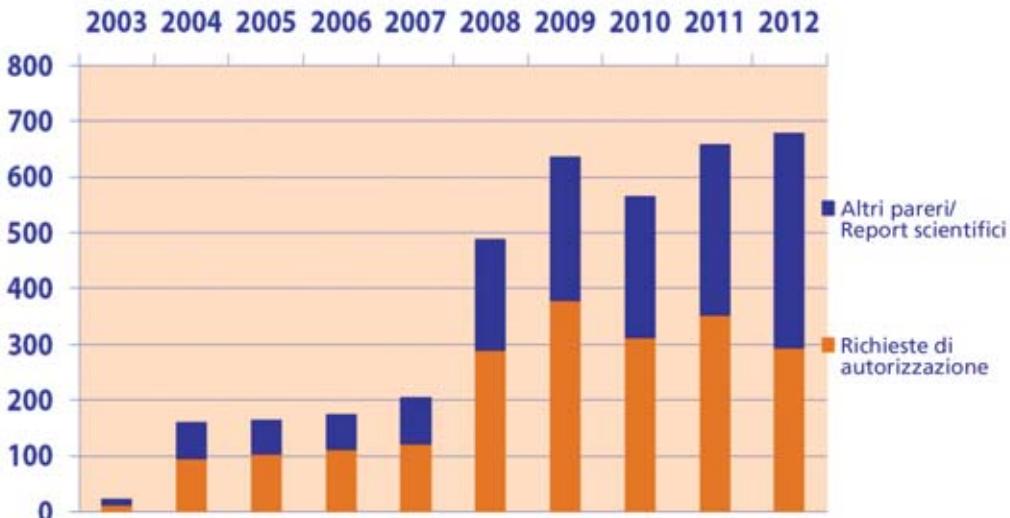
<sup>20</sup> Vedi ad esempio i "rapporti" disponibili sul sito di Corporate europe observatory: <http://corporateeurope.org/agribusiness/efsa>

<sup>21</sup> Sia consentito rinviare a S. Gabbi, *Independent scientific advice: comparing policies on conflicts of interest in the EU and the US*, Eur. Journal of Risk Reg., 2/2011, 213 e ss.

<sup>22</sup> A tal proposito si è passati da un 20% a un 40% delle risorse dedicate dall'agenzia alla valutazione di prodotti specifici: *European food safety authority*, Science Strategy, supra, 11.

<sup>23</sup> Il che si riflette anche nella base giuridica scelta per la creazione delle agenzie: le disposizioni sul mercato interno per Echa ed Ema (che comunque la combina a quella sulla salute pubblica).

**Grafico**  
**L'evoluzione del lavoro di Efsa dal 2002 al 2012\***



\* Fonte: Efsa

25

## Domani

Cosa attende Efsa negli anni a venire? Come del resto accade anche per le autorità nazionali, l'Autorità si deve confrontare con le sfide legate alle restrizioni di bilancio conseguenti alla crisi economica che affligge buona parte dell'Unione europea, combinata a un incremento del carico di lavoro derivante dalla centralizzazione delle procedure autorizzatorie di diversi organismi, processi, prodotti e sostanze alimentari, dalla globalizzazione sempre più spinta dei flussi commerciali, nonché da correnti migratorie, da nuo-

vi stili di vita, dal cambiamento climatico, che porta sul continente europeo organismi, animali e malattie precedentemente ad esso sconosciute. Tutto ciò, combinato a una crescente competizione tra sistemi giuridici e macroeconomici che spinge a una concorrenza tra standard, al fine di diminuire i costi per i rispettivi operatori economici<sup>24</sup>.

A questo interessante binomio si sommano alcuni limiti per così dire intrinseci alla governance dell'Agenzia, relativi ad esempio alle peculiarità dei suoi gruppi di esperti scientifici<sup>25</sup>, che tra l'altro non paiono essere oggetto della revisione del

<sup>24</sup> Non è un caso se la recente *Transatlantic trade and investment partnership* (T-TIP) spinge proprio l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America a un mutuo riconoscimento, e quindi inevitabilmente in seconda battuta a una convergenza, dei rispettivi standard: vedi L. Bergkamp, L. A. Kogan, *Trade, the precautionary principle, and post-modern regulatory process: regulatory convergence in the transatlantic trade and investment partnership*, in Eur. journal of risk regulation, 4/2013, pp. 493-507.

<sup>25</sup> Questi ultimi in particolare lavorando *pro bono* incontrano dei limiti in termini di carico di lavoro oltre i quali è impensabile spingersi senza alterare la natura del rapporto che li lega ad Efsa parificandola a quella di un rapporto di impiego.

regolamento istitutivo di Efsa, che sarà intrapresa dalla Commissione europea nel corso di quest'anno e del 2015, o al fatto che in alcuni settori la separazione tra la valutazione e la gestione del rischio appare piuttosto artificiale<sup>26</sup>. Queste e altre sfide dovranno essere affrontate dall'Agenzia in modo tale da trasformarle in opportunità. Ad esempio, se è vero che Efsa si confronta quotidianamente con delle critiche sugli asseriti conflitti d'interesse dei suoi esperti, più raramente essa è attaccata sul merito dei suoi pareri scientifici, che sono la vera ragione d'essere dell'Agenzia. Tali critiche, peraltro, hanno portato a un miglioramento continuo del quadro regolamentare interno, che oggigiorno rappresenta un vero punto di riferimento anche per altre agenzie e istituzioni dell'Unione<sup>27</sup>.

## Se è vero che Efsa si confronta quotidianamente con le critiche sui conflitti di interesse dei suoi esperti, più raramente è attaccata sul merito dei suoi pareri scientifici, che sono la vera ragione d'essere dell'Autorità

Sulla base di quanto brevemente delineato possiamo dunque identificare diversi punti di rifles-

sione per il legislatore europeo dal punto della governance scientifica, dove potremmo avere un incremento delle responsabilità e delle attività delle autorità nazionali, una valorizzazione del ruolo degli esperti esterni per concentrarne le risorse sulle questioni scientifiche più complicate o un ruolo più ampio per lo staff interno di Efsa al fine di incrementare la capacità scientifica dell'Autorità.

Si potrebbe poi ipotizzare un ampliamento dei poteri espressamente attribuiti all'Agenzia dal regolamento istitutivo nel solco di una giurisprudenza della Corte di giustizia, che recentemente<sup>28</sup> si è dimostrata più flessibile che in passato<sup>29</sup>. In tal senso si potrebbe assistere a una delega a favore dell'Agenzia della fase di gestione del rischio relativa all'autorizzazione dei prodotti regolamentari<sup>30</sup>, oppure, dopo la dimostrazione delle capacità di Efsa nella gestione del programma di valutazione delle informazioni salutistiche, alla completa inclusione della nutrizione all'interno del mandato affidato all'agenzia. Lo stesso potrebbe avvenire nel settore della salute delle piante e, soprattutto, in quello della salute e del benessere animale, argomenti che appaiono come la nuova frontiera legislativa del settore in esame. Come si usa dire sull'altra sponda dell'Oceano Atlantico, "only time will tell".

*Il presente articolo rappresenta una rielaborazione e un aggiornamento del contributo pubblicato nel volume C. Ricci (a cura di) (2012), La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti, Milano.*

<sup>26</sup> Si pensi ad esempio al settore dei pesticidi, anche se il medesimo discorso si potrebbe fare per tutte le sostanze regolamentate. In proposito, invero, nonostante formalmente la Commissione europea possa prendere in considerazione anche "altri fattori legittimi" diversi da quelli scientifici, nella stragrande maggioranza dei casi l'esecutivo europeo si limita a prendere atto delle conclusioni scientifiche di Efsa.

<sup>27</sup> Non è del resto un caso se le linee guida della Commissione europea sulle dichiarazioni di interesse prendono largamente spunto dalla regolamentazione interna di Efsa: cfr. Commissione europea, *Guidelines on the prevention and management of conflicts of interest in EU decentralised agencies*, dicembre 2013, disponibile su [http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10\\_guidelines\\_on\\_conflict\\_of\\_interests\\_en.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_guidelines_on_conflict_of_interests_en.pdf).

<sup>28</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 22 gennaio 2014, causa C-270/12, Regno Unito contro Parlamento dell'Unione europea e Consiglio, non ancora pubblicata.

<sup>29</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 13 giugno 1958, causa 9/56 Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.p.A. contro l'Alta autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio, Racc., 1958, 11.

<sup>30</sup> Del resto proprio la legittimità di una delega a decidere l'approvazione di prodotti finanziari a favore dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (Esma) è stata confermata dalla citata sentenza C-270/12, supra.