

# IL REGIME LINGUISTICO DEL SISTEMA COMUNE EUROPEO PER LA SICUREZZA ALIMENTARE

**Gianluca Sgueo**

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. La disciplina. 3. Le ragioni della disciplina e la sua funzione rispetto all'amministrazione europea per la sicurezza alimentare.

*Grammatici certant, et adhuc sub iudice lis est*

**(Orazio, *Arte poet.*, 78)**

## 1. Premessa

Il presente scritto intende ricostruire la disciplina giuridica dei profili linguistici del funzionamento dell'apparato amministrativo europeo preposto alla tutela della sicurezza alimentare, così come essa risulta dalla normativa comunitaria di settore e dalla prassi effettivamente seguita dai pubblici poteri competenti. Ricostruita la disciplina che risulta dalle disposizioni vigenti e dalla prassi, peraltro, si esamineranno le ragioni che spiegano questa disciplina, le influenze che essa esercita sul diritto amministrativo settoriale e la sua eventuale rispondenza alle esigenze funzionali del settore.

Giova ricordare immediatamente che il sistema comune europeo per la sicurezza alimentare, istituito dal regolamento del Parlamento europeo n. 178 del 28 gennaio 2002<sup>1</sup>, si compone della Commissione, dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (Efsa) e di vari uffici nazionali (tra questi, i sistemi ufficiali di controllo e gli organismi nazionali che svolgono, negli Stati membri, funzioni corrispondenti a quelle dell'Autorità europea). Esso è preposto, come noto, allo svolgimento delle attività amministrative necessarie a garantire la «libera circolazione di alimenti sicuri e sani», che spaziano dalla attività di sorveglianza volta ad identificare eventuali rischi emergenti alla analisi del rischio, al controllo del rispetto delle disposizioni della legislazione di settore e delle pratiche fraudolente o ingannevoli e dell'adulterazione degli alimenti.

---

<sup>1</sup> Regolamento n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in GUUE L 31 del 1° febbraio 2002.

## 2. La disciplina

L'esame della normativa comunitaria in materia di sicurezza alimentare mostra come il Regolamento istitutivo dell'Efsa non contenga alcuna disposizione relativa ai profili linguistici dell'attività dell'Autorità<sup>2</sup>.

La regolazione di tali profili, piuttosto, è contenuta nei regolamenti procedurali degli organi di vertice dell'Efsa: anzitutto, l'art. 13 del regolamento procedurale del Consiglio di Amministrazione, che titola "*Interpretations and languages considered at meetings*", in cui si dispone che: "*Interpretation shall be provided at each meeting of the Board, in principle, in the official languages of the European Union, as agreed as necessary by consensus of the members of the Board. The Board may, by vote and on grounds of urgency, decide to depart from the rule in paragraph 1*"<sup>3</sup>; poi, l'art. 13 del regolamento procedurale del Foro consultivo, il cui contenuto è identico a quello appena citato<sup>4</sup>.

Con riferimento al Foro consultivo, peraltro, si deve osservare che esso si riunisce e delibera sia in sede plenaria, sia per mezzo di gruppi di lavoro che vengono istituiti quando risulti necessario avvalersi dell'ausilio di conoscenze tecniche specifiche<sup>5</sup>: mentre nel

---

2 Regolamento n. 178/2002, cit. Lo stesso vale per il Libro verde sulla sicurezza alimentare del 1997 e per il Libro bianco del 2000. Questi documenti, insieme ai pareri dei singoli Stati e delle istituzioni coinvolte nel processo decisionale che ha preceduto la creazione dell'Efsa, contengono significativi ma generici riferimenti alla trasparenza. In alcuni casi, ribadiscono espressamente la necessità di comunicare eventuali rischi per la sicurezza dei consumatori, senza tuttavia entrare nel merito delle lingue in cui tali comunicazioni devono essere svolte.

3 Va precisato che il regolamento procedurale prevede, all'art. 17, una procedura di modifica del regolamento, in base alla quale "*The Board may amend these Rules of Procedures and its annexes by a majority of its members*".

4 Mancano, invece, riferimenti specifici all'utilizzabilità di specifiche lingue all'interno delle attività di lavoro nella Dichiarazione di intenti del 16 settembre 2003. Le uniche affermazioni degne di nota sono quelle che sottolineano la necessità per tutti i membri di essere in grado di scambiarsi rapidamente informazioni.

5 Sono inoltre istituiti due gruppi di lavoro stabili: il gruppo di lavoro sulle Comunicazioni, che lavora a stretto contatto con i Dipartimenti delle comunicazioni degli enti nazionali di sicurezza alimentare con lo scopo di sviluppare l'approccio collaborativo alla diffusione delle informazioni. Il secondo gruppo di lavoro è quello che si occupa di Tecnologie d'informazione, che invece lavora con i Dipartimenti di IT degli enti nazionali di sicurezza alimentare. Con questi cerca di elaborare procedure informatizzate più rapide ed efficienti

primo caso si applica la disposizione appena richiamata, nella seconda ipotesi il regolamento, all'art. 14, comma 4, deroga espressamente al contenuto dell'art. 13, stabilendo che: “*The Quorum rules in Article 9 and the language rules in Article 13 shall not apply to working groups*”.

Le disposizioni richiamate, in sostanza, non escludono che i membri dei due organi collegiali decidano di utilizzare una sola lingua di lavoro se lo richiede l'urgenza della situazione, previa votazione favorevole. La maggioranza necessaria per il Consiglio di Amministrazione è sicuramente quella semplice: lo prevede l'art. 9 (*voting*) del regolamento omonimo<sup>6</sup>. Le regole procedurali del Foro consultivo, invece, non danno alcuna indicazione specifica a tale riguardo, ciò che suggerisce che anche in questo caso non è richiesta alcuna maggioranza qualificata.

La decisione di prevedere la possibilità di una deroga nella scelta della lingua di lavoro al principio del perfetto multilinguismo, del resto, appare in linea con l'impianto del Regolamento del Consiglio n. 1 del 1958<sup>7</sup>. In esso, infatti, si disciplina il regime linguistico delle istituzioni della Comunità europea, stabilendo che le lingue ufficiali e le lingue di lavoro delle istituzioni sono ventitre lingue che corrispondono alla maggior parte delle lingue ufficiali degli Stati membri. In attuazione dell'art. 6 del regolamento n. 1 del 1958, però, le istituzioni possono limitare le proprie lingue di lavoro ad alcune di quelle previste dal regolamento come lingue delle istituzioni.

Un assetto in parte differente caratterizza anche la disciplina dei profili linguistici degli atti del Comitato scientifico.

Sono rilevanti, a questo proposito, in particolare tre disposizioni. La prima è costituita dagli atti conclusivi della prima riunione ufficiale dell'Efsa. Nel punto in cui si determina il ruolo del Comitato nelle procedure di comunicazione del rischio, si specifica che: “*The Committee was informed that, for each opinion, EFSA needs to provide a summary in three*

---

per diffondere le informazioni.

<sup>6</sup> Il comma recita: “*Unless otherwise provided for in the following article, the Board shall take his decisions by a majority of its members*”.

<sup>7</sup> Trattasi del Regolamento del Consiglio Cee n. 1 del 1958, in *GUCE* n. 34 del 29 maggio 1959

*languages (EN, DE, F)”, e che: “The Scientific Panels and the Committee will be automatically involved in the preparation of these summaries”<sup>8</sup>.*

La seconda è la dichiarazione del 23 settembre 2003, che introduce un formato generale per i pareri scientifici. La disposizione ribadisce che, contestualmente all’adozione del parere, si deve predisporre anche un «summary», vale a dire un breve sunto che non approfondisce le questioni di merito più importanti. In merito, si precisa che: *“The text of the English summary has to be considered the definitive text; the French and the German translation thereof should include a declaration that the English summary is the definitive text”*.

La terza è contenuta nell’art. 2.9 del documento guida sulle procedure di trasparenza nella valutazione del rischio. Qui appare un riferimento ad una quarta lingua, l’italiano: *“...All opinions and related press are formulated in English; the summary of the opinion and the related press releases are translated into the three languages of the EFSA’s website, German, French and Italian”*.

Le disposizioni che fanno riferimento alla predisposizione dei pareri scientifici<sup>9</sup> suggeriscono due considerazioni. Anzitutto, il contenuto di queste disposizioni è ben diverso da quello delle disposizioni dedicate alla disciplina del Foro consultivo e del Consiglio di Amministrazione. Se queste ultime stabiliscono un regime di multilinguismo che può essere limitato per ragioni di urgenza, nel caso del Comitato scientifico siamo in presenza di un regime stabilmente incentrato su quattro lingue, una delle quali, l’inglese, prevale sulle altre in quanto lingua del testo integrale e «definitivo». In secondo luogo, ove si ritenesse che i pareri scientifici adottati dal Comitato scientifico sono riconducibili tra i «testi di portata generale» per i quali il regolamento n. 1 del 1958 richiede la pubblicazione in tutte le ventitre lingue ufficiali delle istituzioni europee, si dovrebbe osservare come le disposizioni richiamate della disciplina settoriale pongano un regime sostanzialmente difforme da quello previsto dalla cosiddetta Carta delle lingue della Comunità.

---

8 La prima riunione ufficiale si è tenuta il 30 giugno 2003, ed i relativi atti sono divenuti vincolanti il 27 agosto dello stesso anno.

9 La predisposizione dei pareri scientifici è regolata dagli articoli 28, 29 e 30 del Regolamento istitutivo. Il primo dei tre articoli citati disciplina il funzionamento e la composizione del Comitato scientifico. Il secondo ed il terzo si riferiscono espressamente all’emissione dei pareri.

Risponde ad esigenze diverse l'assetto dei rapporti linguistici tra l'Autorità e i soggetti nazionali. Da una parte, sta la necessità di favorire uno scambio rapido di informazioni che renda efficaci le procedure di prevenzione, valutazione e gestione dei rischi legati alla commercializzazione degli alimenti. In ragione di tale necessità, diventa essenziale predisporre i documenti in una lingua comune e comprensibile alla grande maggioranza dei soggetti coinvolti, dando preferenza, di conseguenza, alla lingua inglese. Dall'altra parte, vi è l'esigenza per l'Efsa di favorire lo sviluppo dei rapporti tra tutti gli organismi nazionali e l'amministrazione europea. In questo senso, diviene preponderante la necessità di garantire eguale rilevanza a tutte le lingue ufficiali, affinché ciascuno dei soggetti istituzionali coinvolti possa presentare le proprie argomentazioni nella lingua del paese di appartenenza.

Il Regolamento n. 1 del 1958 avvalorava quest'ultima ipotesi, là dove l'art. 3 prevede il diritto di ciascuna autorità nazionale di scegliere la lingua ufficiale nella quale redigere i testi da inviare alle autorità europee e l'art. 4 sancisce il diritto di ricevere una risposta nella medesima lingua (ed il relativo obbligo per le autorità comunitarie di predisporre gli atti nella lingua dello Stato di appartenenza).

La prassi seguita, tuttavia, procede in senso inverso, dando prevalenza alla prima delle due esigenze precedentemente richiamate.

Due documenti offrono di ciò una conferma indiretta. Il primo è il progetto "PHARE", uno degli strumenti di pre-adesione finanziati dall'Unione europea per assistere quei paesi dell'Europa centrale ed orientale che hanno chiesto di entrare a far parte dell'Unione<sup>10</sup>. Tale progetto, già utilizzato in passato per assistere l'adesione all'Unione europea di alcuni Stati, come la Polonia, prevede che le autorità nazionali di Bulgaria e Romania prendano parte ad un organismo appositamente creato, lo *Structured Forum for partnership*. Lo scopo è quello di agevolare la comprensione del mandato dell'Efsa, predisporre le competenze tecnico-scientifiche necessarie e trasferire le competenze e le metodologie già acquisite. Il Foro consultivo, chiamato a pronunciarsi sul merito, ha sviluppato un programma dettagliato, finalizzato a completare il partenariato con i nuovi Stati entro il 2007. In ragione delle difficoltà derivanti dalle diverse lingue utilizzate, si è premurato di specificare, in una nota esplicativa al programma, le modalità di interpretazione e di

---

<sup>10</sup>Maggiori informazioni sono rinvenibili sul sito internet: [http://ec.europa.eu/enlargement/financial\\_assistance/phare/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/phare/index_en.htm).

traduzione delle riunioni e degli atti conclusivi di queste, stabilendo che “*Translation/interpretation into Bulgarian and Romanian respectively will be foreseen for all seminars and conferences as it is likely that many of the participants will not be able to understand or contribute fully if the working language is limited to English. Translations of any accompanying materials will also be ensured*”. Il documento, seppure implicitamente, fornisce una indiretta conferma alla circostanza che la lingua utilizzata nella prassi di lavoro è l’inglese.

Il secondo documento, cronologicamente anteriore a quello appena richiamato, è la relazione annuale del 2002<sup>11</sup>. In essa, il consiglio di amministrazione pone tra i propri obiettivi, all’art. 7 (titolante *translation and interpretation*), il seguente: “*Conducting the Authority’s activities during 2002 in appropriate official languages in order to enable other activities to be widely perceived and understood by stakeholders*”. Una tale dichiarazione, non confermata dalle relazioni annuali successive, suggerisce che solo nel periodo immediatamente successivo alla sua istituzione l’Efsa si è preoccupata di favorire l’adozione di tutte le lingue di lavoro all’interno dell’Autorità, dando la medesima rilevanza a tutte le lingue ufficiali dell’Unione.

Per quanto riguarda, poi, i rapporti tra l’Autorità e la Commissione, nel silenzio del regolamento istitutivo, è presumibile che per la disciplina dei profili linguistici rilevino le prassi abituali seguite dalla Commissione nello svolgimento delle proprie attività. Come si è accennato in precedenza, infatti, l’Efsa dialoga con la Commissione essenzialmente lungo tre versanti: garantisce, per il tramite del Foro consultivo, assistenza scientifica e tecnica nelle materie di propria competenza; contribuisce alla valutazione del rischio ed alla gestione delle crisi alimentari, fornendo, su richiesta, pareri scientifici ed assistenza tecnica; svolge attività di supporto per la comunicazione dei programmi comunitari nel settore della sanità.

Ebbene, la scelta delle lingue di lavoro da parte della Commissione (in misura prevalente l’inglese e, in misura ridotta, il francese) risulta compatibile sia con il regime linguistico adottato dagli organi di vertice dell’Efsa (orientato al monolinguisimo inglese) sia con le previsioni contenute nel regolamento n. 1 del 1958, che non disciplina la comunicazione tra le istituzioni europee.

---

<sup>11</sup> Si tratta, purtroppo, dell’unico documento di questo tipo disponibile sul sito internet dell’EFSA, ciò che rende impossibile una comparazione al riguardo.

Infine, occorre prendere in considerazione un ultimo profilo, relativo alla comunicazione dell'attività svolta. Interessano, a tale proposito, i costanti riferimenti contenuti nella normativa settoriale alla trasparenza delle procedure, nella misura in cui incidono sulla scelta della lingua in cui l'amministrazione opera. Dall'esame di questi, infatti, è possibile ricavare i principi guida della disciplina linguistica nei rapporti tra l'amministrazione settoriale ed i privati. I più significativi sono, anzitutto, la disposizione contenuta nel regolamento procedurale del Foro consultivo<sup>12</sup>, titolante *transparency*, che obbliga l'Efsa alla pubblicazione di: “*All scientific opinions in their original language, minority opinions always being included, together with summaries in all its working languages as soon as they are available.* Per il tramite di questo vincolo, l'Efsa garantisce che tutte le informazioni di maggiore importanza possano raggiungere il più ampio bacino di utenza ed essere comprese.

Rileva, poi, la decisione del 10 marzo 2005 del consiglio di amministrazione, concernente l'attuazione delle misure di trasparenza<sup>13</sup>, in cui sono contenute due disposizioni che fanno espresso riferimento ai profili linguistici. La prima dispone che “*The Authority shall whenever possible, subject to availability of resources, publish significant information in all its working languages*”<sup>14</sup>, la seconda, contenuta nell'art. 4, al comma 2, riprende il contenuto del regolamento procedurale del Foro consultivo, obbligando l'Efsa alla diffusione su internet delle informazioni più rilevanti in tutte le lingue di lavoro. Infine, completano il quadro sulla trasparenza: i numerosi riferimenti contenuti nel rapporto annuale del Consiglio di Amministrazione all'Ombudsman europeo, concernenti l'utilizzo di quattro principali lingue di lavoro per le pubblicazioni, in particolare laddove specifica che: “*The Authority publishes significant information in its working languages – English, French, German, Italian – and permanently attempts to*

---

12 V. art. 5 Regolamento procedurale del Foro consultivo

13 Precedentemente, con la decisione del 16 settembre 2003, il Consiglio di Amministrazione aveva predisposto alcune regole generali sulla trasparenza. Il documento, tuttavia, non contiene alcun riferimento specifico all'utilizzabilità di determinate lingue. Del resto, nel preambolo si specificava chiaramente che “*...this paper is not meant to be seen as a definitive description of EFSA's objectives in relations to openness and transparency. As the Authority grows, it will be able to develop a more comprehensive policy...*”

14 V. art. 1, comma 3

*respect the multilingual nature of the European Union despite limited resources. EFSA's website is also operational in 4 languages*<sup>15</sup>; la decisione del Consiglio di Amministrazione del 16 settembre 2003 sull'accesso ai documenti dell'EFSA e l'art. 13 del Codice di buona amministrazione, adottato lo stesso giorno, che titola *"Reply to letters in the language of the citizens"* e riprende le disposizioni di carattere generale contenute nel Regolamento n. 1 del 1958 (il cui art. 3, già citato in precedenza, stabilisce che *"I testi diretti dalle istituzioni ad uno Stato membro o ad una persona appartenente alla giurisdizione di uno Stato membro, sono redatti nella lingua di tale Stato"*) e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (il cui art. 41, al comma 4, specifica che *"Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del Trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua"*) disponendo che: *"The agents or other servants shall ensure that every citizen of the Union or any member of the public who writes to the Authority in one of the Treaty languages receives an answer in the same language"*.

Sul versante della comunicazione dell'attività posta in essere dall'Efsa, dunque, l'esigenza di garantire la trasparenza delle informazioni e, indirettamente, quella di tutelare un dialogo multilingue sembra prevalere sulla necessità di procedere speditamente, utilizzando un numero limitato di lingue dell'Unione.

In definitiva, siamo in presenza di un regime linguistico caratterizzato da un elevato grado di variabilità. Esso tende a limitare il multilinguismo, sino a dare luogo, in alcuni casi, ad un assetto sostanzialmente monolingue nelle ipotesi di svolgimento delle attività tecnico-scientifiche dell'amministrazione settoriale. Riacquista una dimensione più marcatamente multilinguista nelle procedure relative alla comunicazione al pubblico dell'attività svolta. L'articolazione di tale regime, evidentemente, risponde alle diverse esigenze della efficienza e della trasparenza. La prima ricorre nella disciplina dei rapporti interni tra gli organi dell'Efsa e dei rapporti con le altre istituzioni, nazionali e comunitarie. La seconda assume particolare rilievo con riguardo alle relazioni con il pubblico e solo in misura marginale con riferimento ai rapporti istituzionali. Il regime linguistico si modella in relazione alle finalità di volta in volta perseguite dall'amministrazione settoriale.

---

15 L'attenzione per gli aspetti problematici che derivano dalla disciplina giuridica dei profili linguistici è un aspetto sul quale il Mediatore europeo è tornato più volte nel corso delle proprie relazioni annuali.

### *3. Le ragioni della disciplina e la sua funzione rispetto all'amministrazione europea per la sicurezza alimentare*

Quanto detto sin qui consente di osservare come alla base del regime linguistico del sistema comune europeo per la sicurezza alimentare stiano finalità eterogenee, se non addirittura confliggenti: da una parte, le esigenze legate alla rapidità nella trasmissione delle informazioni ed all'efficienza complessiva del sistema; dall'altra, le istanze democratiche, cui si legano indirettamente le disposizioni in materia di trasparenza.

Il richiamo all'esigenza di operare in modo efficace e rapido si rinviene, anzitutto, nel regolamento n. 178 del 2002.

Il decimo considerando, ad esempio, segnala l'opportunità di introdurre meccanismi efficienti posti a presidio del settore della sicurezza alimentare<sup>16</sup>, mentre il trentatreesimo e trentaquattresimo considerando sottolineano l'esigenza di un sistema altamente efficiente, finalizzato a prevenire l'insorgenza e la diffusione di rischi per la collettività ed altri passaggi della motivazione del regolamento collegano la sicurezza alimentare agli interessi dei consumatori ed alla sfera politico-istituzionale<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> La disposizione motiva come segue: *“L'esperienza ha dimostrato che è necessario adottare disposizioni atte a garantire che gli alimenti a rischio non siano immessi sul mercato e a predisporre meccanismi per individuare i problemi di sicurezza degli alimenti e reagire ad essi, onde permettere l'adeguato funzionamento del mercato interno e tutelare la salute umana (...)”*.

<sup>17</sup> Considerando n. 35; 36; 39; 40; 49; 51. In particolare, il Considerando n. 40 specifica che *“è fondamentale che le istituzioni comunitarie, i cittadini e le parti interessate abbiano fiducia nell'Autorità: indipendenza, elevata qualità scientifica, trasparenza ed efficienza sono perciò fondamentali (...)”*. Questa necessità, è bene ricordarlo, era emersa già nella fase antecedente all'emanazione del regolamento. In particolare era stata posta in evidenza nel Libro Verde e nel Libro Bianco. La parte introduttiva di questo, al paragrafo terzo, specifica che: *“Una politica efficace di sicurezza alimentare deve riconoscere la natura interrelata della produzione alimentare (...); essa richiede un'efficace azione normativa per gestire tali rischi nonché la messa in atto e la gestione di sistemi di controllo onde sorvegliare e assicurare l'attuazione di tali norme”*. Nel Capitolo 2, dedicato a definire i principi di sicurezza alimentare, al paragrafo 11, si ribadisce che l'approccio integrato *“(...) porterà a una politica alimentare più coerente, efficace e dinamica. Esso deve affrontare le carenze derivanti dall'attuale sistema settoriale, rigido, che hanno limitato la sua capacità di affrontare in modo rapido ed efficace i rischi per la salute umana”*. Ulteriori cenni, infine, sono presenti nel Capitolo 4, dove si richiamano gli elementi che dovranno fondare l'istituzione dell'Autorità per la sicurezza alimentare. Ampi riferimenti sono poi presenti nei pareri consultivi offerti dalle istituzioni pubbliche e dai privati coinvolti nella definizione delle linee guida dell'istituendo sistema amministrativo settoriale per la

Tra le disposizioni del regolamento n. 178 del 2002, poi, un richiamo espresso all'efficienza ed all'efficacia dell'attività è operato dall'art. 22, comma 7, dedicato ai compiti dell'Efsa<sup>18</sup>, e dall'art. 57, comma 2, nella parte in cui evidenzia i compiti dell'unità di crisi<sup>19</sup>.

Più recentemente, il regolamento n. 2230 del 2004 ha ribadito l'opportunità di un operato ispirato all'efficienza, da realizzarsi attraverso il rafforzamento delle strutture di collegamento esistenti e la creazione di nuove<sup>20</sup>.

I richiami all'efficienza, infine, sono contenuti in numerosi documenti interni. In particolare, interessano quei documenti che riguardano il funzionamento dei tre organi principali dell'Efsa, vale a dire il consiglio di amministrazione, il Foro consultivo ed il comitato scientifico. In base al regolamento istitutivo dell'Efsa, ciascuno di questi organi, nel proprio ambito di competenza, è tenuto ad operare in modo rapido ed efficace, garantendo elevati *standards* qualitativi nelle decisioni prese. Circostanza questa che

---

sicurezza degli alimenti. Limitandoci ai riferimenti di maggiore interesse, richiamiamo l'attenzione sulla Risoluzione del Parlamento Europeo sul Libro bianco (COM(1999) 719) in cui si specifica, nel punto F, che: *“whereas the EFSA should contribute towards improving and speeding up the decision-making procedures; whereas the political responsibility should rest entirely with the political bodies”*. Il parere del *European economic and social Committee* sottolinea, al punto 2.10, che: *“Existing European legislation is not always enforced efficiently at national level”* e successivamente, nella parte dedicate agli *objectives* richiama ripetutamente l'esigenza di procedure di controllo e gestione del rischio più efficienti. Ad analoghe conclusioni pervengono i pareri offerti dai singoli Stati. Ad esempio il Regno Unito, al punto 14 del suo parere, sostiene che: *“we believe the EUFA should be able to identify practical solutions and options and make recommendations for actions, including the need of legislation”*. Infine, anche le istituzioni nazionali, pubbliche e private, fanno cenno alla medesima necessità. Valgano, per tutte, i richiami operati dall'Autorità nazionale irlandese per la sicurezza alimentare. Quest'ultima, nel commentare le proposte della Commissione, preme sulla circostanza per cui: *“Risk assesment depends upon the availability of accurate, up to date, scientific data (...). The need to develop effective information gathering systems has been highlighted as a top priority”*.

18 La disposizione prevede che: *“L'Autorità svolge le proprie funzioni secondo le modalità che consentano di fungere da punto di riferimento grazie a (...) i metodi di funzionamento e alla diligenza nello svolgere le procedure assegnate”*.

19 La parte interessante è la seguente: *“L'unità di crisi può chiedere l'assistenza di qualsiasi soggetto pubblico o privato le cui competenze essa giudichi necessarie per gestire la crisi con efficacia”*.

20 Si vedano i Considerando n. 1 e 3.



potrebbe spiegare l'assenza, fatte salve le eccezioni che si sono richiamate, di disposizioni espressamente dedicate ai profili linguistici nei rapporti istituzionali. L'esigenza di privilegiare l'efficienza operativa, infatti, pone in secondo piano l'opportunità di garantire in tutte le fasi del processo decisionale la medesima rilevanza a tutte le lingue di lavoro.

In particolare per ciò che riguarda il consiglio di amministrazione, interessa il già citato art. 13, comma 2, del regolamento procedurale, che consente di derogare alla traduzione simultanea di tutti le lingue nel corso delle riunioni ufficiali, ove ricorrano motivi di necessità e di urgenza. Lo confermano, inoltre, sia le disposizioni che pongono termini stringenti per la convocazione delle riunioni<sup>21</sup> e l'adozione delle decisioni<sup>22</sup> sia, più genericamente, i contenuti della *Guidance on declaration of interests*, adottata il 16 dicembre 2004<sup>23</sup>. Infine, lo dimostra il contenuto dei *Management Plans* annuali, i quali, sostenendo sempre la necessità di sviluppare le misure volte a garantire l'efficienza delle procedure e, di conseguenza, la loro efficacia<sup>24</sup>, evidenziano uno stretto legame tra gli obiettivi annuali di breve periodo e la prevalenza concessa ad una lingua di lavoro, l'inglese, a discapito delle altre lingue ufficiali delle istituzioni europee<sup>25</sup>.

---

21 Ad esempio, l'art. 6, che titola "*The convening of meetings*", contiene una serie di disposizioni piuttosto rigide sul numero di volte in cui si devono tenere le riunioni, sui termini per le convocazioni e sui tempi necessari per le decisioni.

22 Si vedano gli artt. 8 (*Quorum*), 9 (*Voting*), 10 (*Closure of debates*) e 12 (*Written procedures*).

23 Nel preambolo introduttivo, al punto n. 1, viene ribadito nuovamente il medesimo concetto: "*it is essential to ensure its independence, high scientific quality, transparency and efficiency*".

24 Ad esempio nel *Management plan* del 2007 si parla di efficienza sia con riferimento al nuovo organigramma; nel presentare una rete intranet ad uso e consumo dei dipendenti dell'EFSA e, più in generale, citandola come obiettivo generale di lavoro (*One of the challenge in 2007 will be to consolidate EFSA's new structure, it's new organigramme adopted in October 2006 and foster and greater clarity and efficiency in its organisation*). Precedentemente, il piano di gestione per il 2006, al punto n. 21, chiariva espressamente che "*(...) avverrà una messa a punto degli indicatori di riferimento sviluppati nel 2005, con eventuali adeguamenti in modo da garantire la gestione delle principali risorse e l'efficienza delle attività, consentendo al tempo stesso la loro valutazione*".

25 In ciascuno dei *Management Plans* sono presenti riferimenti alla *efficiency*. In quello del 2004 l'efficienza è richiamata tra gli indicatori che hanno indirizzato, in generale, l'organizzazione dei lavori, la valutazione della qualità, le strategie di comunicazione (*the Authority must ensure that its own systems allow quick and accurate communications, with the greatest efficiency possibile, in order to reassure the public and regain public*

Le stesse considerazioni si possono svolgere riguardo al Foro consultivo. In tal senso, sono interessanti tre passaggi del regolamento procedurale che lo riguarda. Il primo è quello che ne definisce le funzioni, in base al quale: *“The Advisory Forum main tasks relate to advising the Executive Director on: (...) potential risks, the avoidance of divergic scientific opinions, the identification of emergency risks. These shall be achieved through the development of close collaboration and co-operation between the Authority and the Member States’ competent bodies, promotion of networks and pooling of information and knowledge”*. Il secondo è contenuto nell’art. 13, di identico contenuto a quello del regolamento procedurale del consiglio di amministrazione, che è espressamente dedicato alle lingue utilizzate nel corso delle riunioni e prevede la possibilità di derogare al principio del multilinguismo. Infine, il terzo fa riferimento alla convocazione ed allo svolgimento delle riunioni<sup>26</sup>.

Ciascuna delle disposizioni richiamate postula il concetto di efficienza. Nel primo caso, però, esso ha portata più ampia, facendo riferimento all’attività generale di coordinamento e cooperazione tra l’Autorità e gli organi nazionali competenti. Nelle altre due disposizioni, invece, l’efficienza si lega ad aspetti procedurali legati alla convocazione ed alle modalità di svolgimento delle riunioni.

Quanto alla trasparenza, questa assolve ad una duplice finalità. Svolge, anzitutto, una funzione garantista, là dove consente la massima diffusione del flusso di informazioni sugli alimenti. Tende, inoltre, a favorire la comprensibilità linguistica delle suddette informazioni, imponendo la redazione di documenti chiari nella forma, e, soprattutto, stabilendo che questi ultimi vengano tradotti nelle quattro lingue principali della Comunità.

Come per l’efficienza, anche nel caso della trasparenza i riferimenti più significativi sono contenuti nel regolamento istitutivo dell’Efsa. In particolare, il già citato considerando n. 40 stabilisce un nesso tra la fiducia della collettività nell’Efsa ed il rispetto, tra l’altro, della trasparenza<sup>27</sup>; il considerando n. 56 individua nella trasparenza *confidence as soon as possibile*) e le procedure di *information technology*. Le medesime considerazioni si rinvengono anche nei documenti del 2003 e del 2002.

26 Valgono le stesse considerazioni già svolte riguardo al regolamento procedurale del Consiglio di Amministrazione, al quale questo regolamento si ispira, riportando talora in modo identico le stesse disposizioni.

27 *“è fondamentale che le istituzioni comunitarie, i cittadini e le parti interessate abbiano fiducia nell’Autorità: indipendenza, elevata qualità scientifica, trasparenza ed efficienza sono perciò fondamentali. È altresì indispensabile la collaborazione con gli Stati membri”*



uno dei principi operativi dell’Autorità<sup>28</sup>; la sezione II del regolamento stabilisce i “*Principi di trasparenza*”, disciplinando, tra l’altro, la consultazione dei cittadini ed il diritto di informazione di questi ultimi<sup>29</sup>.

Vi è da chiedersi, peraltro, se esistano delle garanzie effettive per la trasparenza, se è vero che, per ciò che riguarda sia l’istituto della consultazione<sup>30</sup>, sia quello dell’informazione<sup>31</sup>, il legislatore comunitario si è premurato di fare salve le ipotesi di celerità ed urgenza, qualificandole alle stregua di “esimenti” per le amministrazioni coinvolte dal dovere di darvi seguito.

Un ulteriore riferimento alla trasparenza è contenuto nell’art. 22, comma 7, del regolamento n. 178 del 2003, che menziona la necessità di operare attraverso procedure trasparenti, per assicurare ad essa una posizione di preminenza<sup>32</sup>. In questo caso, la trasparenza, congiuntamente all’efficacia, diviene uno strumento necessario per permettere all’Efsa di esercitare il proprio ruolo istituzionale. A ciò si aggiunge l’art. 38, che riguarda espressamente la trasparenza ed impone all’Autorità di “*svolgere le proprie attività con un livello elevato di trasparenza*”, rendendo accessibili, in particolare, una serie di documenti,

---

28 Questo specifica che: “*Oltre a seguire i principi direttivi basati sull’indipendenza e la trasparenza, l’Autorità dovrebbe essere un’organizzazione aperta ai contatti con i consumatori e con altri gruppi interessati*”.

29 Si tratta degli articoli 9 e 10. Nessuno dei due contiene riferimenti espliciti ai profili linguistici ma entrambi sottolineano l’esigenza di comunicare alla collettività tutte le informazioni disponibili in modo chiaro e comprensibile, sia durante le tre fasi che attengono la legislazione alimentare: elaborazione, valutazione e revisione, sia nelle procedure di gestione del rischio.

30 La disposizione menziona espressamente l’urgenza della questione come elemento determinante per consentire la consultazione.

31 In questo caso, si fanno salve le disposizioni comunitarie e nazionali sul diritto di accesso. Se si opera una breve ricognizione al riguardo, emerge chiaramente che l’accessibilità ai documenti può essere differita, o addirittura impedita, in alcune particolari circostanze. Basti pensare, con riferimento al caso italiano, le numerose eccezioni all’accessibilità dei documenti che sono state introdotte con la legge n. 15 del 2005, modificando sensibilmente il precedente contenuto della legge n. 241 del 1990.

32 Il comma 7 dell’art. 22 specifica che: “*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 delle informazioni diffuse, alla trasparenza delle sue procedure e metodi di funzionamento e alla diligenza nello svolgere i compiti ad essa assegnati*”

tra cui rientrano gli ordini del giorno, i processi verbali ed i pareri del comitato scientifico; le dichiarazioni di interesse del consiglio di amministrazione, del Direttore esecutivo e dei membri del Foro consultivo; i risultati dei propri studi ed una relazione annuale della propria attività. Un ultimo riferimento è contenuto nell'art. 55, secondo comma<sup>33</sup>, che si lega espressamente alla gestione della crisi ed alla predisposizione di una adeguata strategia di comunicazione delle informazioni in possesso dell'Efsa.

Alla luce della ricognizione svolta, si può osservare come il principio di trasparenza e quello di efficienza rappresentino due esigenze complementari. Nel corso del processo decisionale, prevale l'efficienza. Benché, infatti, non manchino sporadici riferimenti all'utilizzabilità di procedure trasparenti, sono preponderanti i riferimenti all'esigenza di gestire e valutare il rischio in tempi brevi, assumendo decisioni valide a contrastare qualsiasi rischio per la salute dei consumatori. La regolazione dei profili linguistici di questa fase dell'attività amministrativa è funzionale all'efficacia delle procedure. Nella fase della comunicazione del rischio, altrettanto importante per la corretta gestione di crisi alimentari, invece, prevale l'esigenza di diffondere le informazioni in modo chiaro e trasparente. In questo contesto, le ragioni della comprensibilità linguistica divengono essenziali per consentire la buona riuscita delle politiche di prevenzione e di azione. Eppure, anche in questa fase, la trasparenza non costituisce un'esigenza indifferibile. A fronte della necessità di dare prevalenza alla risoluzione di una crisi alimentare, il sistema sembra predisposto ad ignorare, seppure temporaneamente, le esigenze della trasparenza – e, con esse, i profili linguistici – per escogitare pronte soluzioni.

Quanto detto sin qui consente anche di svolgere alcune riflessioni sulla funzione della disciplina linguistica che si è ricostruita rispetto al funzionamento del sistema comune europeo per la sicurezza alimentare.

---

33 L'articolo recita: *“Il piano generale determina inoltre le procedure pratiche necessarie per la gestione di una crisi, compresi i principi di trasparenza da applicare ed una strategia di comunicazione”*. La diffusione delle informazioni durante la gestione della crisi è peraltro confermata dai documenti che disciplinano il funzionamento degli organi interni. Valga, a titolo esemplificativo, il punto n. 5 del parere del Comitato scientifico sulla gestione delle crisi dell'EFSA. In esso si specifica che la struttura preposta alla gestione della crisi debba essere: *“involved in communication during and after the crisis. That involvement should be defined under the framework of the general crisis organisation in order to not interfere with other bodies. It should be based on transparency and aimed at gaining confidence from stakeholders and the public in general taking into account the specificity of the crisis”*

L'amministrazione settoriale preposta alla tutela della sicurezza alimentare è un sistema reticolare<sup>34</sup>, nel senso che il suo funzionamento postula l'interconnessione tra tutti e tre i soggetti che vi sono coinvolti. Tale interconnessione è assicurata da una ampia serie di meccanismi di raccordo, quali lo scambio di pareri consultivi al fine di prevenire i rischi alimentari, la predisposizione e l'attuazione dei piani di prevenzione e gestione di crisi alimentari, l'elaborazione di studi di settore finalizzati all'acquisizione di migliori conoscenze sugli alimenti<sup>35</sup>.

In questa prospettiva, è evidente che la disciplina linguistica, dovendo favorire il massimo livello di integrazione amministrativa tra la Commissione europea, l'Efsa e le autorità nazionali, risponde all'esigenza di convogliare rapidamente le informazioni, consentendo di monitorare, prevenire ed affrontare i rischi alimentari. Le due principali funzioni che la disciplina linguistica esercita sulle strutture amministrative e procedurali, pertanto, sono quella di rendere possibile il buon funzionamento della rete di connessioni che vi fa capo, da un lato, e quella di migliorare la diffusione delle informazioni presso la collettività, dall'altro.

La prima funzione è particolarmente evidente con riguardo ai rapporti tra l'Efsa, da un lato, e la Commissione e le autorità nazionali, dall'altro, dove la disciplina dei profili linguistici propende a favorire lo scambio di informazioni rapido, che assicuri il funzionamento corretto ed efficiente del sistema.

Un discorso analogo si può svolgere con riferimento ai rapporti interni, ove permane l'esigenza di garantire la rapida trasmissione di informazioni per le medesime ragioni poste in evidenza in precedenza e la celerità del flusso informativo costituisce la base per l'efficiente funzionamento del sistema.

---

34 Cfr. DELLA CANANEA 2006: 201; CHITI-FRANCHINI-GNES-SAVINO-VERONELLI 2005: 192; CASSESE 2004: 208

35 In tal senso, è illuminante la lettura di alcune disposizioni del Regolamento n. 178 che fanno riferimento proprio a questa necessità. Ad esempio, il Considerando n. 15, in cui si specifica che: *“Il collegamento in rete di laboratori di eccellenza a livello regionale e/o interregionale, allo scopo di assicurare il controllo continuo della sicurezza alimentare, potrebbe svolgere un importante ruolo per quanto riguarda la prevenzione dei potenziali rischi per la salute dei cittadini”*. Oppure, anche, il Considerando n. 44, nel quale si sostiene che: *“L'Autorità dovrebbe collaborare strettamente con gli organi competenti degli Stati membri al fine di operare in maniera efficace (...). La cooperazione e l'opportuno scambio di informazioni dovrebbero inoltre ridurre al minimo la possibilità di avere opinioni scientifiche divergenti”*.

Quanto ai rapporti con la collettività, l'esigenza principale resta quella di favorire la chiarezza delle informazioni, finalizzata a consentire la comprensione e la diffusione delle decisioni. Lo conferma il paragrafo 2.3 (*scientific opinions and other types of EFSA documents*) del regolamento istitutivo<sup>36</sup>. In questo caso, il regime dei profili linguistici è volto non tanto a sviluppare i rapporti reticolari, quanto ad assicurare che l'utenza conosca e valuti la presenza di rischi alimentari, così che viene in risalto l'esigenza di salvaguardare l'eguale rilevanza di tutte le lingue dei paesi membri riconosciute come lingue ufficiali delle istituzioni europee dal regolamento n. 1 del 1958.

Da ultimo, occorre osservare come sia prematuro tentare di valutare se il regime linguistico dell'amministrazione europea per la sicurezza alimentare, considerato nel suo complesso, risponda o meno alle esigenze del settore. Si tratta, infatti, di un regime ancora in fase di sviluppo ed alla ricerca di un punto di equilibrio tra le ragioni dell'efficienza e quelle della trasparenza, nel quale, dunque, prevalgono per il momento le oscillazioni e le tensioni tra le due diverse esigenze.

### **Bibliografia**

CASSESE 2002 = CASSESE S., *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, vol. II-III, pp. 291-295

CASSESE 2003 = CASSESE S., *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. I, pp. 35-45

CASSESE 2004 = CASSESE S., *Proposte per un'autorità nazionale per la sicurezza alimentare (Relazione al convegno sul tema "Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare", organizzato dalla Coop, Firenze, 8 maggio 2002)*, in *Rassegna giuridica della sanità. Rivista mensile di dottrina, giurisprudenza, documentazione d'interesse sociosanitario*, fasc. 241-242 pp. 206-208

---

36 In esso si ribadisce che: *"Where considered appropriate from a communication point of view, a so called explanatory note separate from the opinion, should accompany the publication of the scientific on the EFSA website. The explanatory note presents the opinion in non-technical language e puts the opinion into context so that consumers, media and stakeholders will understand it better"*.

DELLA CANANEA 2006 = DELLA CANANEA GIACINTO, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, in CASSESE S., *Corso di diritto amministrativo*, V, Milano, Giuffrè

CHITI-FRANCHINI-GNES-SAVINO-VERONELLI 2005 = CHITI EDOARDO, FRANCHINI CLAUDIO, GNES MATTEO, SAVINO MARIO, VERONELLI MANUELA, *Diritto amministrativo europeo. Casi e materiali*, in CASSESE S., *Corso di diritto amministrativo*, VI, Milano, Giuffrè