

# Asociación Iberoamericana para el Derecho Alimentario

---

From the Selected Works of Luis González Vaqué

---

December 28, 2016

## La comunicazione del rischio alimentare nell'Unione Europea e negli Stati membri: efficacia, trasparenza e sicurezza

Luis González Vaqué



This work is licensed under a [Creative Commons CC BY-NC-ND International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).



Available at: [https://works.bepress.com/luis\\_gonzalez\\_vaque/221/](https://works.bepress.com/luis_gonzalez_vaque/221/)

## Commenti e note

### La comunicazione del rischio alimentare nell'Unione Europea e negli Stati membri: efficacia, trasparenza e sicurezza

Luis González Vaqué

#### I.- Introduzione

Uno degli elementi più innovativi ed importanti introdotti nel Diritto alimentare dell'Unione Europea dal Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002<sup>1</sup>, è stato l'inserimento dell'analisi del rischio tra i "Principi generali della legislazione alimentare". Seppure è vero che, a quanto sembra, non si è stabilita una scala gerarchica applicabile a tali principi, tuttavia, come segnalato dalla dottrina<sup>2</sup>, il principio dell'analisi del rischio — il primo ad essere citato nell'articolo 5 del citato Regolamento — ha e deve avere un ruolo fondamentale nell'ambito della legislazione alimentare.

Scopo del presente articolo è quello di esaminare sinteticamente ma nel modo più esauriente possibile in cosa consista l'*analisi del rischio*, come un processo o metodo costituito da tre componenti correlate tra loro (valutazione, gestione e comunicazione del rischio<sup>3</sup>); l'analisi in questione va intesa come un meccanismo attraverso cui il legislatore comunitario si propone di mantenere un equilibrio tra l'esigenza di garantire un livello elevato di tutela della salute dei consumatori, da un lato, e quello di garantire la

libera circolazione delle merci, dall'altro. In tale contesto, cercheremo di dedurre dalle corrispondenti disposizioni di legge in vigore, dalle linee guida e da altri documenti disponibili se la comunicazione del rischio alimentare nell'Unione Europea e negli Stati Membri possa essere trasparente, efficace e *sicura*. A questi fini, passeremo in rassegna la modalità tramite cui la legislazione comunitaria prevede e definisce il *rischio* ed esamineremo come si articolano le tre *fasi* della loro analisi. In questo contesto, ci occuperemo in particolare della definizione di "Comunicazione del rischio" e dei principi che dovrebbero essere presi in considerazione quando la si *pratica* [trasparenza e *qualità* (intesa come adeguamento per ottenere una trasmissione efficace delle informazioni pertinenti)].

Lo studio dell'applicazione della legislazione relativa alla comunicazione del rischio ci consentirà di raggiungere un altro obiettivo del presente articolo: identificare le modalità specifiche delle attività preventive di gestione del rischio da parte delle autorità competenti. In breve, quello che cercheremo di fare è specificare, per quanto possibile, come poter informare il pubblico, in modo corretto e tempestivo, dei rischi alimentari (che sono di indole e gravità molto varia).

Sebbene la recensione di un documento pubblicato dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) sulla *comunicazione del rischio* (si veda la sezione IV) non costituisca lo scopo principale del nostro studio, la sua analisi permetterà di riassumere e sintetizzare i fattori di una certa influenza al momento di mettere in pratica tale comunicazione, nonché la modalità con cui sono già state proposte determinate misure e attività che possono essere

(<sup>1</sup>) In argomento v. IDAIC (a cura di), *Commentario al regolamento (CE) n.178/2002 del 28 gennaio 2002, "La sicurezza alimentare nell'Unione europea"*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2003, 284; *Objetivo: la seguridad alimentaria en la Unión Europea (el Reglamento (CE) n. 178/2002)*, in *Gaceta Jurídica de la UE*, n. 223, 2003, pp. 59-71; M.V. Fourgoux Jeannin, *La construcción europea de la autonomía del Derecho alimentario*, in L. Bourges, L., *Sociología y Derecho alimentarios*, Aranzadi, 2013, p. 76; M. Hagenmeyer, *Modern food safety requirements: according to EC Regulation no. 178/2002*, *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, Vol. 29, n. 4, 2002, pp. 443-459; L. Salvi, *I requisiti di sicurezza degli alimenti e dei mangimi*, in L. Costato et al., *Compendio di Diritto Alimentare*, Wolters Kluwer – Cedam, 2015, pp.77-82; F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Wolters Kluwer – Utet, II ed., 2015, capp. 3, 8,16.

(<sup>2</sup>) Si v. A.T. Sesarra, *El análisis del riesgo: ¿mucho teoría y poca práctica?*, in *BoDiAlCo*, n. 18, 2016, pp. 9-10.

(<sup>3</sup>) Art. 3.10 del Regolamento n. 178/2002.

realizzate, in particolare, ma non esclusivamente, dagli Stati membri dell'Unione Europea.

In tal senso, facendo riferimento alla legislazione applicabile all'analisi del rischio, sottolineeremo in primis che, nei considerando introduttivi del Regolamento n. 178/2002, si afferma esplicitamente:

• (16) «Le misure adottate dagli Stati membri e dalla Comunità in materia di alimenti e di mangimi dovrebbero basarsi generalmente *sull'analisi del rischio*<sup>4</sup>, tranne quando ciò non sia confacente alle circostanze o alla natura del provvedimento. Il ricorso all'analisi del rischio prima dell'adozione di tali misure dovrebbe agevolare la prevenzione di ostacoli ingiustificati alla libera circolazione degli alimenti.»

• (17) Quando la legislazione alimentare è intesa a ridurre, eliminare o evitare un rischio per la salute, *le tre componenti interconnesse dell'analisi del rischio, vale a dire la valutazione, gestione e comunicazione del rischio, forniscono una metodologia sistematica per definire provvedimenti, o altri interventi a tutela della salute, efficaci, proporzionati e mirati*<sup>5</sup>.».

Ai sensi dell'articolo 6.1 del citato Regolamento n. 178/2002, «ai fini del conseguimento dell'obiettivo generale di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, la legislazione alimentare si basa sull'analisi del rischio, tranne quando ciò non sia confacente alle circostanze o alla natura del provvedimento». Per quel che riguarda le definizioni rilevanti per circoscrivere il concetto di analisi di rischio, nel Regolamento troviamo le seguenti formulazioni:

• *rischio* è la «funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo» (art. 3 n.9); e

• *pericolo o elemento di pericolo* è l'«agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute» (art. 3 n.14).

Nel Regolamento n. 178/2002 non si specifica la natura dei rischi che sono oggetto del *sistema di analisi in questione*<sup>6</sup>; ad ogni modo, la giurisprudenza comunitaria consente di affermare che il rischio può essere solo potenziale (senza possibilità di affermare che il danno sia attuale o che si verificherà in futuro), ma non unicamente ipotetico: ossia, non può essere privo di qualsiasi fondamento scientifico e/o tecnico. Sicuramente, l'introduzione del principio di analisi del rischio costituisce un limite alla discrezionalità di cui gode il legislatore, dato che tutte le misure adottate in materia di sicurezza alimentare devono avere un adeguato «fondamento scientifico»<sup>7</sup>.

In questo contesto, dopo un breve riferimento alla valutazione e alla gestione del rischio, ci sembra opportuno dedicare il presente studio alla comunicazione dei rischi in modo da poter individuare gli elementi che la compongono, i fattori che la condizionano e i metodi per metterla in pratica; al fine di completare la nostra esposizione, analizzeremo anche il contenuto di un recente documento pubblicato dall'EFSA: «*Best practice for crisis communicators - How to communicate during food or feed safety incidents*»<sup>8</sup> (di seguito "documento dell'EFSA sulla comunicazione del rischio").

<sup>(4)</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>(5)</sup> *Idem*.

<sup>(6)</sup> Cfr. A.T. Sesarra, *op. cit.*, pp. 10-11.

<sup>(7)</sup> Si vedano, in tal senso, i seguenti considerando del Regolamento n. 178/2002: 9 («occorre far sì che i consumatori, gli altri soggetti interessati e le controparti commerciali abbiano fiducia nei processi decisionali alla base della legislazione alimentare, nel suo fondamento scientifico ...»), 18 («affinché vi sia un clima di fiducia nel fondamento scientifico della legislazione alimentare, le valutazioni del rischio devono essere svolte in modo indipendente, obiettivo e trasparente ed essere basate sulle informazioni e sui dati scientifici disponibili»), 19 («...in alcuni casi, la sola valutazione scientifica del rischio non è in grado di fornire tutte le informazioni su cui dovrebbe basarsi una decisione di gestione del rischio e che è legittimo prendere in considerazione altri fattori pertinenti, tra i quali aspetti di natura societale, economica, tradizionale, etica e ambientale nonché la realizzabilità dei controlli») e 32 («il fondamento tecnico e scientifico della normativa comunitaria in materia di sicurezza degli alimenti e dei mangimi dovrebbe contribuire al conseguimento di un livello elevato di tutela della salute nella Comunità...»).

<sup>(8)</sup> EFSA, 2016, ISBN 978-92-9199-770-1 (doi: 10.2805/943501), 2016, 50 pp. (alla redazione del documento in questione hanno collaborato, tra gli altri: M.C. Baptista Rodrigues, A. Canals Caballero, K. Clough, V. Cross, M.K. Cugler, S. Engert, S.A. Fiack, P. Melhuish).

## II.- Valutazione e gestione del rischio

Come già ricordato, l'analisi del rischio si articola in tre fasi: la valutazione, la gestione e la comunicazione del rischio.



Fonte: FAO, Roma.

L'art. 3 n.11 del Regolamento n. 178/2002 stabilisce che la valutazione del rischio (risk assessment) è il «... processo su base scientifica costituito da quattro fasi: individuazione del pericolo, caratterizzazione del pericolo, valutazione dell'esposizione al pericolo e caratterizzazione del rischio»; si tratta, quindi, di una serie di attività di carattere scientifico e tecnico orientate a specificare e a caratterizzare i rischi per la salute che possono derivare dall'ingestione di certi alimenti (o mangimi) sulla base dei dati scientifici disponibili in un determinato momento<sup>9</sup>.

D'altra parte, la gestione del rischio (*risk management*) è, giustamente, il «processo, *distinto dalla valutazione del rischio*<sup>10</sup>, consistente nell'esaminare alternative d'intervento consultando le parti interessate, tenendo conto della valutazione del rischio e di altri fattori pertinenti e, se necessario, compiendo adeguate scelte di prevenzione e di controllo » (art. 3 n.12 del Regolamento n. 178/2002).

Sebbene tale disposizione non lo preveda espressamente, la definizione in questione sembra fare riferimento a due fasi della gestione del rischio: (i) la determinazione del livello di protezione che la società ritiene opportuno, tenendo conto dell'obiettivo di garantire un elevato livello di tutela della salute; e (ii) la scelta della misura più appropriata per raggiungere tale livello di tutela. In questa fase dell'analisi del rischio, «la gestione del rischio tiene conto dei risultati della valutazione del rischio, e in particolare dei pareri dell'Autorità di cui all'art. 22, nonché di altri aspetti, se pertinenti, e del principio di precauzione laddove sussistano le condizioni di cui all'art. 7, par. 1, allo scopo di raggiungere gli obiettivi generali in materia di legislazione alimentare di cui all'articolo 5» (art. 6.3).

Vale a dire che, mentre la *valutazione del rischio* ha bisogno di conoscenze tecniche che devono essere garantite da soggetti competenti ed esperti nel campo della ricerca scientifica, la gestione del rischio consiste in un'attività assegnata in *primis* alla Commissione e, in certa misura, agli Stati membri (dotati, in entrambi i casi, di competenze decisionali); tale *attività* deve servire soprattutto a riconoscere le forme e le modalità più opportune di intervento contro i possibili rischi per la salute, tenendo in considerazione i risultati della *valutazione del rischio*.

In questo ambito, i gestori del *rischio* dovranno tenere conto dei pareri dell'EFSA e di altri fattori pertinenti (conseguenze economiche, valutazioni sociali ed etiche, ecc), nonché del principio di precauzione, qualora ci siano sospetti o dubbi sulla nocività di un prodotto per la salute umana<sup>11</sup>; in tal caso, le misure di gestione del rischio dovranno conciliare i due obiettivi fondamentali generali della legislazione alimentare a cui abbiamo già fatto riferimento, vale a dire la tutela della salute dei consumatori e la libera circolazione delle merci. Come sottolineato dalla dottrina, queste misure tendono,

<sup>(9)</sup> Si veda M.G. Enrosa, *La transparencia en el 'desarrollo abierto' de la legislación alimentaria la, determinación de los riesgos, la aplicación del principio de cautela y de la trazabilidad en virtud de lo dispuesto en el Reglamento (CE) n. 178/2002*, in *BoDiAlCo*, n. 13, 2015, pp. 13-16.

<sup>(10)</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>(11)</sup> Si veda A.T. Sesarra, *op. cit.*, pp. 11-12. [https://www.researchgate.net/profile/Ellen\\_Van\\_Kleef2/publication/223762381\\_The\\_quality\\_of\\_food\\_risk\\_management\\_in\\_Europe\\_perspectives\\_and\\_priorities\\_Food\\_Policy/links/00b4951c2e28145358000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ellen_Van_Kleef2/publication/223762381_The_quality_of_food_risk_management_in_Europe_perspectives_and_priorities_Food_Policy/links/00b4951c2e28145358000000.pdf)

almeno teoricamente, a contraddirsi<sup>12</sup>.

### III.- La Comunicazione del rischio

#### III.1. Definizione

La terza ed ultima componente dell'analisi del rischio è la comunicazione del rischio (*risk communication*)<sup>13</sup>. Consiste sostanzialmente in uno scambio interattivo tra le parti interessate delle informazioni, delle opinioni e delle indicazioni sulla valutazione del rischio e delle decisioni in materia di gestione del rischio. In realtà, l'articolo 3 n.13 del Regolamento n. 178/2002 la definisce esattamente come «lo scambio interattivo<sup>14</sup>, nell'intero arco del processo di analisi del rischio, di informazioni e pareri riguardanti gli elementi di pericolo e i rischi, i fattori connessi al rischio e la percezione del rischio, tra responsabili della valutazione del rischio,

responsabili della gestione del rischio, consumatori, imprese alimentari e del settore dei mangimi, la comunità accademica e altri interessati, ivi compresi la spiegazione delle scoperte relative alla valutazione del rischio e il fondamento delle decisioni in tema di gestione del rischio».

Si tratta, quindi, di un'attività che si sviluppa attraverso tutto il processo di analisi del rischio, e, nel settore dell'alimentazione, la comunicazione del rischio compete tanto all'EFSA, in qualità di organismo incaricato della valutazione dei rischi, quanto alla Commissione, responsabile della comunicazione delle misure adottate in funzione della gestione del rischio.

Non possiamo non menzionare anche il significativo ruolo degli Stati membri: ad esempio, in molti casi sono i destinatari finali degli obblighi specifici di informazione e comunicazione del rischio, come avviene, se necessario, con il Sistema di Allarme Rapido per gli Alimenti e i Mangimi (RASFF, *Rapid*

(<sup>12</sup>) Così A.T. Sesarra, op. cit., pp. 12-13 (per questo autore non è immaginabile che l'interesse, sebbene di grande importanza, per la libera circolazione degli alimenti prevalga su un diritto fondamentale vero e proprio, come quello che consiste nella tutela della vita e della salute umana). Sul tema, si vedano anche: J.R. Houghton. et al., *The quality of food risk management in Europe: Perspectives and priorities*, in *Food Policy*, Vol. 33, n. 1, 2008, pp. 13-26 (articolo disponibile alla seguente pagina Internet, consultata il 28.3.2016), e E. Van Kleef et al., *Perceptions of food risk management among key stakeholders: Results from a cross-European study*, in *Appetite*, Vol. 47, n. 1, 2006, pp. 46-63.

(<sup>13</sup>) Sul tema, si vedano A. Alaszewski, *Risk communication: identifying the importance of social context*, in *Health, Risk & Society*, Vol. 7, n. 2, 2005, pp. 101-105 (articolo disponibile alla seguente pagina Internet, consultata il 31.3.2016: [https://www.researchgate.net/profile/Andy\\_Alaszewski/publication/228659052\\_Risk\\_communication\\_identifying\\_the\\_importance\\_of\\_social\\_context/links/00b7d52f4acde5b49f000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Andy_Alaszewski/publication/228659052_Risk_communication_identifying_the_importance_of_social_context/links/00b7d52f4acde5b49f000000.pdf)); P. Bennett et al., *Risk Communication and Public Health*, Oxford University Press, 2009, 368 pp.; R.J. Bord e R.E. O'Connor, *Risk Communication, Knowledge, and Attitudes: Explaining Reactions to a Technology Perceived as Risky*, in *Risk Analysis*, Vol. 10, n. 4, 1990, pp. 499-506; J. Carvalho et al., *Food risk communication: Empirical studies and practical resources*, in *Transcultural - Revista Semestral da Associação Portuguesa de Psicologia e Psiquiatria*, Vol. 6, n. 1, 2014, pp. 25-37; S. Cope et al., *Consumer perceptions of best practice in food risk communication and management: Implications for risk analysis policy*, in *Food Policy*, Vol. 35, n. 4, 2010, pp. 349-357; L. Frewer, *Risk perception and risk communication about food safety issues*, in *Nutrition Bulletin*, Vol. 25, n. 1, 2000, pp. 31-33; C. Griffith et al., *Food preparation, risk communication and the consumer*, in *Food Control*, Vol. 9, n. 4, 1998, pp. 225-232; A. Jung, *Quo Vadis Food Risk Communication?*, in *Journal of Risk Research*, Vol. 8, n. 9, 2006, pp. 819-821; W. Leiss e A. Nicol, *A Tale of Two Food Risks: BSE and Farmed Salmon in Canada*, in *Journal of Risk Research*, Vol. 8, n. 9, 2006, pp. 891-910; R.E. Lofstedt, *How can we Make Food Risk Communication Better: Where are we and Where are we Going?*, in *Journal of Risk Research*, Vol. 8, n. 9, 2006, pp. 869-890; K.A. McComasa, *Defining Moments in Risk Communication Research: 1996-2005*, in *Journal of Health Communication*, Vol. 11, n. 1, 2006, pp. 75-91 (articolo disponibile alla seguente pagina Internet, consultata il 31.3.2016: [http://www.eeb.cornell.edu/ecologymarinedisease/Members\\_Comm\\_McComas\\_files/Defining%20moments%20in%20risk%20communication%20research.pdf](http://www.eeb.cornell.edu/ecologymarinedisease/Members_Comm_McComas_files/Defining%20moments%20in%20risk%20communication%20research.pdf)); S. Miles et al., *Trust, Perceived Risk, and Attitudes Toward Food Technologies*, in *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 32, n. 11, 2002, pp. 2423-2433; D.A. Powell, *Food safety and the consumer - perils of poor risk communication*, in *Canadian Journal of Animal Science*, Vol. 80, n. 3, 2000, pp. 393-404 (articolo disponibile alla seguente pagina Internet, consultata il 31.3.2016: <http://www.nrcresearchpress.com/doi/pdf/10.4141/A99-091>); O. Renn, *Risk Communication - Consumers Between Information and Irritation*, in *Journal of Risk Research*, Vol. 8, n. 9, 2006, pp. 833-849; P.M. Sandman, *Risk Communication: Facing Public Outrage*, *EPA Journal*, November, 1987, pp. 21-22 (articolo disponibile alla seguente pagina Internet, consultata il 31.3.2016: <http://www.psandman.com/articles/facing.html>); e K.M. Thompson, *Variability and Uncertainty Meet Risk Management and Risk Communication*, in *Risk Analysis*, Vol. 22, n. 3, 2002, pp. 647-654 (articolo disponibile alla seguente pagina Internet, consultata il 31.3.2016: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.470.882&rep=rep1&type=pdf>).

(<sup>14</sup>) Il corsivo è nostro.

*Alert System for Food and Feed*)<sup>15</sup>.

### III.2. Trasparenza e qualità della comunicazione

La dottrina ha sottolineato la necessità di stabilire una comunicazione aperta e trasparente con i consumatori circa le politiche di sicurezza alimentare (*food safety*) e il modo in cui si prendono le decisioni in questa materia<sup>16</sup>. Di conseguenza, è sempre più importante stabilire il modo migliore di comunicare con il pubblico su come vengono gestiti sia i rischi alimentari che la stessa sicurezza alimentare. Molti autori<sup>17</sup> hanno sottolineato l'importanza di una comunicazione efficace sui rischi alimentari affinché i consumatori possano prendere le decisioni adeguate, così come *modular su actitud y comportamiento relacionado con la salud*<sup>18</sup>.

In ogni caso, così come fino ad ora gran parte della ricerca si è concentrata sulla comunicazione dei rischi associati a certi pericoli, non sono pochi gli studi e le analisi su come realizzare tale comunicazione<sup>19</sup>, ma raramente essi forniscono una visione d'insieme della comunicazione in quanto tale. Ad esempio, in casi di crisi, la comunicazione su ciò che i gestori del rischio stanno facendo per proteggere i consumatori è estremamente importante per far reagire la popolazione nel modo più appropriato,

sia in relazione ai rischi alimentari esistenti, che di fronte a quelli emergenti (la *qualità della comunicazione*<sup>20</sup> in questione consentirà di generare fiducia tra i consumatori nel processo e nella pratica dell'analisi del rischio). Effettivamente, il risultato dell'*aumento* della trasparenza nel processo di analisi del rischio e nelle pratiche della gestione del rischio sarà che le decisioni adottate siano, per così dire, di *dominio público*<sup>21</sup>. Analizzando con cura e una certa lungimiranza le crisi alimentari del passato (diossina<sup>22</sup>, "mucca pazza"<sup>23</sup>, etc.), potremo identificare in quali circostanze il pubblico possa avere voglia di conoscere perché e come si realizzano le attività istituzionali incentrate sulla tutela del consumatore. In tal senso, l'applicazione della legislazione il cui obiettivo è la sicurezza e tutti gli sforzi rivolti alla prevenzione hanno dimostrato la capacità di ottenere che il consumatore percepisca una gestione efficace del rischio alimentare<sup>24</sup>. Da tutto ciò si evince che una comunicazione efficace del rischio non dovrebbe includere solo informazioni sui rischi associati a diversi pericoli alimentari, ma anche su ciò che i gestori del rischio stanno facendo per mitigarli.

Altri fattori importanti che possono influire sulla *buona o cattiva comprensione*<sup>25</sup> della comunicazione del rischio da parte dei consumatori sono l'incertezza sul piano scientifico e la variabilità associate

(<sup>15</sup>) Si veda: [http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/index_en.htm); e anche: *Sistema di Allarme Rapido per gli Alimenti e i Mangimi (RASFF): Attenti alla salute dei consumatori, da ben 30 anni*, Commissione Europea, 2009, 40 pp. (pubblicazione disponibile alla seguente pagina Internet, consultata il 19.7.2016: [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_food-safety/information\\_sources/docs/fs/rasff30\\_booklet\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/information_sources/docs/fs/rasff30_booklet_it.pdf)).

(<sup>16</sup>) Si veda E. Millstone e P. Van Zwanenberg, *A crisis of trust: for science, scientists or for institutions?*, in *Nature Medicine*, n. 6, 2000, pp. 1307-1308.

(<sup>17</sup>) Si veda A.R. Fischer, *Improving food safety in the domestic environment: the need for a transdisciplinary approach*, in *Risk Analysis*, Vol. 25, n. 3, 2005, pp. 503-517.

(<sup>18</sup>) A.T. Sesarra, *op. cit.*, pp. 10-11.

(<sup>19</sup>) Si veda G. Chryssochoidis *et al.*, *Food risk management quality: Consumer evaluations of past and emerging food safety incidents*, in *Health, Risk & Society*, Vol. 11, n. 2, 2009, pp. 137-163; e J.R. Houghton *et al.*, *Consumer perceptions of the effectiveness of food risk management practices: A cross-cultural study*, in *Health, Risk and Society*, Vol. 8, n. 2, 2006, pp. 165-183.

(<sup>20</sup>) A.T. Sesarra, *op. cit.*, pp. 11-12.

(<sup>21</sup>) *Idem*.

(<sup>22</sup>) V. A. Bernard e S. Fierens, *The Belgian PCB/dioxin incident: a critical review of health risks evaluations*, Vol. 21, n. 5, *International Journal of Toxicology*, 2002, pp. 333-340; e N. Debacker *et al.*, *PCDD/F levels in plasma of a belgian population before and after the 1999 belgian PCB/DIOXIN incident*, in *Chemosphere*, Vol. 67, n. 9, 2007, pp. S-217-S223 (articolo disponibile alla seguente pagina Internet, consultata il 12.4.2016: [https://www.researchgate.net/publication/6593506\\_PCDDF\\_levels\\_in\\_plasma\\_of\\_a\\_belgian\\_population\\_before\\_and\\_after\\_the\\_1999\\_belgian\\_PCBDIOXIN\\_incident](https://www.researchgate.net/publication/6593506_PCDDF_levels_in_plasma_of_a_belgian_population_before_and_after_the_1999_belgian_PCBDIOXIN_incident)).

(<sup>23</sup>) Su questa grave crisi alimentare, si veda J. Aldy e W.K. Viscusi, *Risk Regulation Lessons from Mad Cows*, in Faculty Research Working Paper Series, Harvard Kennedy Harvard Kennedy School, 2013, 86 pp.

(<sup>24</sup>) Si veda G. Chryssochoidis *et al.*, *op. cit.*, pp. 139-142.

(<sup>25</sup>) A.T. Sesarra, *op. cit.*, pp.12-13.

ai rischi e alle procedure di valutazione del rischio<sup>26</sup>. Entrambi i concetti vanno inclusi nelle decisioni e nelle pratiche della gestione del rischio. Chiaramente, non è solo l'incertezza sul piano scientifico, ma anche la variabilità del rischio ad essere insita nella corrispondente valutazione, però può accadere che non siano state comunicate esplicitamente all'opinione pubblica. Assicurarsi che l'analisi del rischio sia trasparente richiede di esporre e spiegare pubblicamente sia l'incertezza che il livello di vulnerabilità della popolazione ai rischi di cui ci si sta occupando<sup>27</sup>: di conseguenza, c'è sempre più bisogno di analizzare anche il modo in cui l'incertezza e la variabilità dovrebbero essere comunicate al pubblico, e come la suddetta comunicazione potrebbe soddisfare in modo più efficace le esigenze della società — e, in particolare, quella dei gruppi vulnerabili.

Pertanto, il principale obiettivo del presente studio è quello di esaminare l'impatto avuto dall'informazione sui rischi alimentari e sulle pratiche di gestione del rischio nella percezione del consumatore rispetto alla qualità della gestione del rischio alimentare (FRMQ, secondo la sigla inglese): tale obiettivo implica tentare di comparare gli effetti che può avere la comunicazione di vari fattori per metterli in relazione con la percezione della FRMQ posseduta dal consumatore, ovvero:

- l'informazione sull'applicazione della legislazione;
- l'informazione relativa alle azioni delle autorità competenti che hanno come finalità la prevenzione;
- la comunicazione dell'incertezza sul piano scientifico, e
- la comunicazione della variabilità del rischio.

*Brevitatis causae*, non possiamo esporre qui il risultato della ricerca sulle differenze e sulle potenziali similitudini nelle preferenze del consumatore rispetto alle diverse strategie di gestione del rischio in un ampio ventaglio di pericoli e paesi; si tratta di una *materia da studiare più dettagliatamente* che può fornire conoscenze utili rispetto all'opportunità o meno di proporre e adottare direttive generali o spe-

cifiche per la comunicazione relativa alla gestione del rischio alimentare.

### III.3. Applicazione della legislazione

Se ci atteniamo a quanto afferma il Rapporto del Comitato Misto FAO/OMS, intitolato esattamente "Risk management and food safety - FAO Food And Nutrition Paper 65"<sup>28</sup>, l'obiettivo primario della gestione dei rischi legati agli alimenti è quello di tutelare la salute pubblica controllando questi rischi nel modo più efficace possibile, mediante la selezione e l'applicazione di misure appropriate. In tale Rapporto si enumerano, tra gli altri, i seguenti "General principles of food safety risk management":

- *La tutela della salute umana deve essere la considerazione primaria nelle decisioni sulla gestione dei rischi.*

Le decisioni relative ai livelli di rischio accettabili devono essere determinate principalmente da considerazioni riguardanti la salute umana; inoltre, si dovranno evitare differenze arbitrarie o ingiustificate nei livelli di rischio.

In determinati contesti di gestione del rischio, e soprattutto per la determinazione delle misure da adottare, potrebbe essere opportuno prendere in considerazione altri fattori (ad es., costi economici, benefici, viabilità tecnica e preferenze sociali). *Tali considerazioni dovranno essere esplicite e non arbitrarie.*

- *Le decisioni e le pratiche di gestione dei rischi devono essere trasparenti.*

La gestione dei rischi deve includere l'identificazione e la documentazione sistematica di tutti gli elementi del processo e, in particolare, l'adozione di decisioni, in modo che la loro fondatezza risulti trasparente a tutte le parti interessate<sup>29</sup>.

- *La determinazione delle politiche di valutazione dei rischi deve costituire una componente specifica della gestione dei rischi.*

<sup>(26)</sup> Si veda K.M. Thompson, *op. cit.*, pp. 649-651.

<sup>(27)</sup> Si veda L. Frewer, *op. cit.*, pp. 32-33.

<sup>(28)</sup> Disponibile alla seguente pagina Internet: <http://www.fao.org/docrep/w4982s/w4982s00.htm>.

<sup>(29)</sup> Idem.

La politica di gestione dei rischi stabilisce le direttive per i giudizi di valore e le scelte normative che potrebbe essere necessario applicare in determinate fasi decisionali del processo di valutazione dei rischi; è preferibile determinarla prima della valutazione dei rischi, in collaborazione con i consulenti del rischio.

- *La gestione dei rischi deve garantire l'integrità scientifica del processo di valutazione dei rischi mantenendo la separazione funzionale tra la gestione e la valutazione dei rischi.*

La separazione funzionale tra la gestione e la valutazione dei rischi permette di garantire l'integrità scientifica del processo di valutazione dei rischi e riduce gli eventuali conflitti di interessi tra valutazione dei rischi e gestione dei rischi. Tuttavia, va riconosciuto che l'analisi dei rischi è un processo interattivo e che l'interazione tra i gestori e gli stimatori del rischio è essenziale per la sua applicazione pratica.

- *Le decisioni sulla gestione dei rischi devono prendere in considerazione il margine d'incertezza del risultato della valutazione dei rischi.*

Quando possibile, il calcolo del rischio dovrà includere un'espressione numerica dell'incertezza da trasmettere ai gestori del rischio in un modo facilmente comprensibile, così da poter adottare la decisione tenendo conto di tutte le conseguenze di tale margine d'incertezza. Ad esempio, se la stima del rischio è estremamente incerta, si potrebbe adottare una decisione più prudente per quanto riguarda la sua gestione.

- *La gestione del rischio deve comprendere una comunicazione chiara e interattiva con i consumatori e altre parti interessate in tutti gli aspetti del processo.*

La continua comunicazione tra tutte le parti interessate è parte integrante del processo di gestione dei rischi. La comunicazione del rischio non si limita alla divulgazione delle informazioni; una delle sue funzioni principali è il processo mediante il quale alla

decisione vengono integrate le informazioni e le opinioni essenziali per una gestione efficace dei rischi.

- *La gestione dei rischi deve essere un processo continuo, che prenda in considerazione tutti i dati che si generano nella valutazione e nell'esame delle decisioni adottate.*

Una volta che una decisione in merito alla gestione dei rischi sia stata messa in pratica, dovrà essere oggetto di valutazioni periodiche al fine di determinare la sua efficacia per raggiungere i propri obiettivi di sicurezza alimentare. Per rendere efficace questa analisi, probabilmente si renderà necessario ricorrere al monitoraggio e ad altre attività pertinenti.

Il fatto che l'obiettivo primario della gestione del rischio alimentare sia la tutela della salute pubblica (mediante il controllo dei rischi nel modo più efficace possibile attraverso la selezione e l'applicazione delle misure idonee) implica che è importante anche per i consumatori; infatti, la percezione di una gestione efficace del rischio alimentare è un obiettivo fondamentale di tale gestione. Se le autorità responsabili forniscono sistematicamente informazioni sulle misure adottate per controllare i rischi alimentari, si agevola la buona percezione del controllo (cosa che a sua volta può ridurre la percezione negativa del rischio<sup>30</sup>).

Come "buon" esempio d'informazione facilmente accessibile ai consumatori sulle ispezioni e i controlli alimentari, possiamo citare il sistema "Smiley - Food inspection"<sup>31</sup> molto apprezzato in Danimarca in quanto, con grande chiarezza e semplicità, illustra i risultati delle ispezioni tramite adesivi di figure di smileys con diverse espressioni facciali<sup>32</sup>.

#### III.4. Attività preventive di gestione del rischio da parte delle autorità competenti

È risaputo che "prevenire è meglio che curare"; per questo ci interessa anche l'impatto delle informazio-

<sup>(30)</sup> Si veda B. Fischhoff et al., *How safe is safe enough? A psychometric study of attitudes towards technological risks and benefits*, Vol. 9, n. 2, *Policy Sciences*, 1978, pp. 127-152 (disponibile alla seguente pagina Internet, consultata l'8.4.2016: <http://sds.hss.cmu.edu/risk/articles/SafeEnough.pdf>).

<sup>(31)</sup> Si veda la seguente pagina Internet, consultata l'8.4.2016: <http://en.mfvm.dk/focus-on/smiley-food-inspection/>.

<sup>(32)</sup> Si vedano A. Nielsen, *Contesting competence — Change in the Danish food safety system*, in *Appetite*, Vol. 47, n. 2, 2006, 143-151; e A.T. Sesarra, *op. cit.*, pp.12-13.

ni riguardanti le attività preventive di gestione del rischio da parte delle autorità. In primo luogo, è vero che la rigorosa applicazione delle leggi e delle norme di sicurezza potrebbe essere percepita come un'attività preventiva di gestione del rischio (ad esempio, quando si effettuano frequenti ispezioni di sicurezza).

Alcuni autori ritengono che i cittadini preferiscano che le autorità competenti in materia di tutela del consumatore dirigano i propri sforzi a prevenire un incidente di sicurezza alimentare, piuttosto che gestire i rischi adottando un approccio *reattivo*, a posteriori, e considerano questo approccio indicativo di una buona gestione<sup>33</sup>.

Ad ogni modo, la prevenzione dei rischi non è sempre facile da «... mettere in pratica con successo»<sup>34</sup>.

In alcuni casi, anche la comunicazione dell'incertezza sul piano scientifico al pubblico si può considerare preventiva<sup>35</sup>. La nozione d'incertezza sul piano scientifico si riferisce al grado fino al quale s'intende probabile che possa verificarsi un avvenimento potenzialmente pericoloso<sup>36</sup>, e si identifica sempre meglio man mano che si adottano tecniche probabilistiche di valutazione del rischio in questo ambito. Sebbene si possa ritenere che fornire al pubblico generale informazioni riguardo l'incertezza sul piano scientifico possa aumentare la sfiducia nelle istituzioni scientifiche e provocare panico e confusione in merito al grado e all'impatto di un determinato pericolo<sup>37</sup>, se si consultano i consumatori sembra che essi preferiscano avere a disposi-

zione informazioni sulle incertezze esistenti in modo comprensibile così da poter prendere decisioni consapevoli sui diversi pericoli alimentari e *indovinarci* nella scelta degli alimenti che acquistano/consumano.

Lasciando da parte le polemiche sul fatto che la comunicazione dell'incertezza sul piano scientifico sulla valutazione del rischio sia da considerare una "misura preventiva", molti autori hanno sottolineato che serve a rafforzare la fiducia dei cittadini nelle autorità competenti<sup>38</sup> (e viene citata spesso la *crisi della mucca pazza* e la conseguente perdita di fiducia dei consumatori come qualcosa che non dovrebbe più accadere<sup>39</sup>).

Ad ogni modo, si è sostenuto che in alcuni casi le informazioni sull'incertezza rispetto al rischio a volte aumentano/peggiorano la percezione del rischio<sup>40</sup>.

### III.5. Comunicazione della variabilità del rischio e sua percezione

La comunicazione della *variabilità* del rischio è un altro tema che vale la pena trattare. In questo studio, il termine *variabilità* del rischio si riferisce alle differenze conosciute nella popolazione inerenti la vulnerabilità di certi gruppi di persone.

Come già affermato, la comunicazione al pubblico delle informazioni sulla variabilità dovrebbe agevolare l'adozione di decisioni informate rispetto alle questioni relative alla sicurezza alimentare<sup>41</sup>; in

<sup>(33)</sup> Si vedano G. Chryssochoidis *et al.*, *op. cit.*, 140-143; A.T. Sesarra, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>(34)</sup> Si veda A.T. Sesarra, *op. cit.*, pp. 12-13.

<sup>(35)</sup> Si veda M.G. Enrosa, *op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>(36)</sup> Si veda F.O. Hoffman e J.S. Hammonds, *Propagation of uncertainty in risk assessments: The need to distinguish between uncertainty due to lack of knowledge and uncertainty due to variability*, Vol. 14, n. 5, *Risk Analysis*, 1994, pp. 707-712 (articolo disponibile alla seguente pagina Internet, consultata l'8.4.2016: [https://www.researchgate.net/profile/Owen\\_Hoffman2/publication/15398068\\_Propagation\\_of\\_uncertainty\\_in\\_risk\\_assessments\\_The\\_need\\_to\\_distinguish\\_between\\_uncertainty\\_due\\_to\\_lack\\_of\\_knowledge\\_and\\_uncertainty\\_due\\_to\\_variability/links/00463535fef038fea3000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Owen_Hoffman2/publication/15398068_Propagation_of_uncertainty_in_risk_assessments_The_need_to_distinguish_between_uncertainty_due_to_lack_of_knowledge_and_uncertainty_due_to_variability/links/00463535fef038fea3000000.pdf)).

<sup>(37)</sup> Si veda M. Brennan *et al.*, *The views of scientific experts on how the public conceptualize uncertainty*, in *Journal of Risk Research*, Vol. 6, n. 1, 2003, pp. 75-85.

<sup>(38)</sup> Si veda R. Shepherd *et al.*, *Managing food chain risks: Integrating technical and stakeholder perspectives on uncertainty*, in *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 57, n. 2, 2006, pp. 313-327 (articolo disponibile alla seguente pagina Internet, consultata l'8.4.2016: <http://www.glerl.noaa.gov/seagrant/ClimateChangeWhiteboard/Resources/Uncertainty/Mac1/shepard06PR.pdf>).

<sup>(39)</sup> Si veda A.T. Sesarra, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>(40)</sup> Si veda S. Miles e L.J. Frewer, *Public perception of scientific uncertainty in relation to food hazards*, in *Journal of Risk Research*, Vol. 6, n. 3, 2003, pp. 267-283.

<sup>(41)</sup> Si veda A.T. Sesarra, *op. cit.*, pp. 12-13.

linea di principio, sembra che le comunicazioni che *trasmettono* un'informazione *individualizzata* saranno più efficaci di quelle di indole generale<sup>42</sup> e, inoltre, un rischio per tutta la popolazione può essere minore del rischio per certi sottogruppi<sup>43</sup>. In tal senso, appare logico concludere che la mancanza di comunicazione della variabilità del rischio *può* provocare confusioni<sup>44</sup>.

In alcuni casi, la variabilità si rileva nelle reazioni dei consumatori dopo una determinata comunicazione sulla gestione del rischio; è risaputo che vari tipi di rischio sono legati a percezioni qualitativamente diverse dai pericoli<sup>45</sup> (a seconda, tra l'altro, di diversi fattori<sup>46</sup>): così, ad esempio, è evidente che i consumatori valutino *i rischi che percepiscono come naturali*<sup>47</sup> come meno perversi o minacciosi di quelli che percepiscono di origine tecnologica (cosa che, spesso, non rispecchia la realtà<sup>48</sup>).

Comunque, le inquietudini del consumatore sono il risultato della mancanza di fiducia nella tecnologia alimentare; è sempre più generalizzato il rifiuto delle diete ricche di grassi, l'aumento di peso e tutti gli alimenti che si presume incrementino il rischio di contrarre malattie cardiovascolari. Ovviamente, di solito gli OGM sono correlati alla preoccupazione per la salute, come ad esempio le conseguenze sconosciute a lungo termine, ma spesso si rifiutano per motivi ecologici<sup>49</sup>.

#### IV.- Il documento dell'EFSA sulla comunicazione del rischio

##### IV.1. Concetti fondamentali

Come già ricordato, all'inizio del 2016 l'EFSA ha

(42) Si veda A.R.H. Fischer *et al.*, *Toward Improving Food Safety in the Domestic Environment: A Multi-Item Rasch Scale for the Measurement of the Safety Efficacy of Domestic Food-Handling Practices*, in *Risk Analysis*, Vol. 26, n. 5, pp. 2006, 1323–1338 (articolo disponibile alla seguente pagina Internet, consultata l'8.4.2016: [https://www.researchgate.net/profile/Lynn\\_Frewer/publication/6740455\\_Toward\\_improving\\_food\\_safety\\_in\\_the\\_domestic\\_environment\\_a\\_multi-item\\_Rasch\\_scale\\_for\\_the\\_measurement\\_of\\_the\\_safety\\_efficacy\\_of\\_domestic\\_food-handling\\_practices/links/00b7d514c2f3940d2b000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Lynn_Frewer/publication/6740455_Toward_improving_food_safety_in_the_domestic_environment_a_multi-item_Rasch_scale_for_the_measurement_of_the_safety_efficacy_of_domestic_food-handling_practices/links/00b7d514c2f3940d2b000000.pdf)).

(43) Si veda l'opinione contraria di A.T. Sesarra, *op. cit.*, pp. 11-12.

(44) Si veda K.M. Thompson, *op. cit.*, pp. 649-651.

(45) Si vedano T. Cho *et al.*, *Implications for effective food risk communication following the Fukushima nuclear accident based on a consumer survey*, in *Food Control*, Vol. 50, 2015, pp. 304–312; J. Hansen *et al.*, *Beyond the Knowledge Deficit: Recent Research into Lay and Expert Attitudes to Food Risks*, in *Appetite*, Vol. 41, n. 2, 2003, pp. 111-121 (articolo disponibile alla seguente pagina Internet, consultata l'8.4.2016:

[https://www.researchgate.net/publication/5486870\\_Beyond\\_the\\_Knowledge\\_Deficit\\_Recent\\_Research\\_into\\_Lay\\_and\\_Expert\\_Attitudes\\_to\\_Food\\_Risks](https://www.researchgate.net/publication/5486870_Beyond_the_Knowledge_Deficit_Recent_Research_into_Lay_and_Expert_Attitudes_to_Food_Risks)); S. Li *et al.*, *Study of risk acceptance criteria for dams*, in *Science China - Technological Sciences*, Vol. 58, n. 7, 2015, pp. 1263-1271; D. Ortega *et al.*, *Modelling heterogeneity in consumer preferences for select food safety attributes in China*, Vol. 36, n. 2, *Food Policy*, 2011, pp. 318-324 (articolo disponibile alla seguente pagina Internet, consultata l'11.4.2016:

[https://www.researchgate.net/publication/227351562\\_Modeling\\_heterogeneity\\_in\\_consumer\\_preferences\\_for\\_select\\_food\\_safety\\_attributes\\_in\\_China](https://www.researchgate.net/publication/227351562_Modeling_heterogeneity_in_consumer_preferences_for_select_food_safety_attributes_in_China)); C. Ritson *et al.*, *Food hazard characteristics and risk reduction behaviour: The view of consumers on the island of Ireland*, Vol. 108, n. 10, in *British Food Journal*, 2006, pp. 875–891; A.W. Taylor *et al.*, *The Australian Food and Trust Survey: Demographic indicators associated with food safety and quality concerns*, Vol. 25, n. 2, *Food Control*, 2012, pp. 476-483 (articolo disponibile alla seguente pagina Internet, consultata l'11.4.2016:

[https://www.researchgate.net/publication/230719099\\_The\\_Australian\\_Food\\_and\\_Trust\\_Survey\\_Demographic\\_indicators\\_associated\\_with\\_food\\_safety\\_and\\_quality\\_concerns](https://www.researchgate.net/publication/230719099_The_Australian_Food_and_Trust_Survey_Demographic_indicators_associated_with_food_safety_and_quality_concerns)); A. Wilcock *et al.*, *Consumer attitudes, knowledge and behavior: A review of food safety issues*, in *Food Science & Technology*, Vol. 15, n. 2, 2004, pp. 55-56 (articolo disponibile alla seguente pagina Internet, consultata l'11.4.2016:

[https://www.researchgate.net/publication/222417430\\_Consumer\\_attitudes\\_knowledge\\_and\\_behavior\\_A\\_review\\_of\\_food\\_safety\\_issues](https://www.researchgate.net/publication/222417430_Consumer_attitudes_knowledge_and_behavior_A_review_of_food_safety_issues)).

(46) Si vedano A. Bieberstein e J. Roosen, *Gender differences in the meanings associated with food hazards: A means-end chain analysis*, in *Food Quality and Preference*, Vol. 42, 2015, pp. 165–176; D. Dosman, *Socioeconomic Determinants of Health- and Food Safety-Related Risk Perceptions*, in *Risk Analysis*, Vol. 21, n. 2, 2001, pp. 307-317; J. Flynn *et al.*, *Gender, Race, and Perception of Environmental Health Risks*, in *Risk Analysis*, Vol. 14, n. 6, 1995, pp. 1101-1108; e Y. Yeh, *Gender, Ethnicity and Environmental Risk Perception Revisited: The Importance of Residential Location*, in *Journal of Community Health*, Vol. 40, n. 5, 2015, pp. 948-955.

(47) A.T. Sesarra critica l'uso di questa espressione (si veda, di tale autore: *op. cit.*, pp. 11-12).

(48) Si veda M.G. Enrosa, *op. cit.*, pp. 16-17.

(49) E "anti-sistema" se ci atteniamo a quello che afferma A.T. Sesarra, *op. cit.*, pp. 11-12.

pubblicato un “documento dell’EFSA sulla comunicazione del rischio”<sup>50</sup>.

Vale la pena sottolineare che il suddetto documento contiene raccomandazioni dirette ai responsabili di comunicare (direttamente o indirettamente) con il pubblico nel corso di un incidente o di una crisi che riguardano gli alimenti o la distribuzione degli alimenti: e sono dirette alle organizzazioni degli Stati membri della UE a cui spetta garantire la sicurezza degli alimenti e dell’alimentazione, ma possono essere utili anche come riferimento per altre organizzazioni coinvolte<sup>51</sup>.

Il paragrafo 1.2 definisce cosa sia *un incidente o una crisi legata ad alimenti destinati agli esseri umani o agli animali*:

Ai fini del presente documento, usiamo il termine ‘incidente’ così come lo definisce l’EFSA [...]: *Un incidente relativo alla sicurezza alimentare dei prodotti destinati agli esseri umani o agli animali a livello europeo che dovrebbe essere trattato con urgenza se si verificano due o più delle seguenti condizioni*:

- La gravità del rischio per la salute pubblica è elevato (malattia grave o morte).
- La dimensione dell’incidente è ampia o è probabile che lo diventi (se il numero di prodotti, paesi o persone colpite è elevato).
- L’incidente è avvenuto, o si crede che sia avvenuto, a seguito di un atto terroristico.
- Alto livello reale o potenziale d’interesse da

parte dei media o oggetto d’inquietudine pubblica.

- I gruppi vulnerabili della popolazione, ad esempio, i bambini o gli anziani, hanno possibilità di essere colpiti in modo sproporzionato.
- L’origine del problema è sconosciuta.

Si tratta, ovviamente, di una lista che include sia criteri obiettivi che soggettivi; probabilmente è per questo che, successivamente, l’EFSA ha fatto riferimento ai seguenti fattori critici elencati nel paragrafo 2.1 dell’Allegato della decisione 2004/478/CE della Commissione, del 29 aprile 2004<sup>52</sup>:

«[che] la situazione implica un serio rischio – diretto o indiretto – per la salute umana e/o è percepito o divulgato come tale

e

il rischio si diffonde o potrebbe diffondersi attraverso una parte considerevole della catena alimentare e

la potenziale ampiezza del rischio per più Stati membri e/o paesi terzi è notevole».

Le raccomandazioni oggetto di questo punto sono state formulate dall’*Advisory Forum Communications Working Group* dell’EFSA (AFCWG) al fine di ottenere un’applicazione coerente di buone pratiche durante gli incidenti legati alle competenze della stessa Agenzia: in tal senso, sono destinate a soddisfare il bisogno identificato dai Dirigenti delle Agenzie Europee sulla Sicurezza Alimentare<sup>53</sup>, con l’obiettivo di disporre di raccomandazioni chiare e pratiche per comunicare con il pubblico nel corso di

(<sup>50</sup>) Questo non è l’unico documento disponibile; oltre alla decisione 2004/478/CE della Commissione, di cui ci occuperemo più avanti, si possono consultare: “Alimenti: temporale in arrivo? Ricette collaudate per la comunicazione del rischio” (disponibile su: <http://www.efsa.europa.eu/it/corporate/pub/riskcommguidelines>) e “EFSA procedures for responding to urgent advice needs” (<http://www.efsa.europa.eu/en/supporting/pub/279e.htm>). Per di più, nell’allegato X del *documento dell’EFSA sulla comunicazione del rischio* si citano i seguenti riferimenti: CDC (Centers for Disease Control and Prevention) online “Crisis & Emergency Risk Communication” (CERC), disponibile su: <http://emergency.cdc.gov/cerc/index.asp>; HEFSA (Heads of European Food Safety Agencies), “Guidelines for Management and Communication during Food/Feed Safety Incidents, 2015, su [http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/tema\\_interes/GUIDELINE\\_final\\_version.pdf](http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/tema_interes/GUIDELINE_final_version.pdf); OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), “Scientific Advice for Policy Making: The Role and Responsibility of Expert Bodies and Individual Scientists”, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers No. 21, 2015, su <http://dx.doi.org/10.1787/5js3311jcpwb-en>; Sense About Science, “Making Sense of Uncertainty: Why Uncertainty Is Part of Science” 2013, su <http://www.senseaboutscience.org/resources.php/127/making-sense-of-uncertainty>; e OMC, “WHO outbreak communication planning guide”, 2008, su [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44014/1/9789241597449\\_eng.pdf?ua=1&ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44014/1/9789241597449_eng.pdf?ua=1&ua=1).

(<sup>51</sup>) Si veda il paragrafo 1.1 del *documento dell’EFSA sulla comunicazione del rischio*.

(<sup>52</sup>) Decisione relativa all’adozione di un piano generale di gestione delle crisi nel settore degli alimenti e dei mangimi (GU L 160 del 30.4.2004, pagg. 106–118). L’articolo 1 di tale Decisione dichiara di stabilire «Il piano generale per la gestione delle crisi riguardanti la sicurezza degli alimenti e dei mangimi, previsto dall’articolo 55 del [...] regolamento 178/2002...».

(<sup>53</sup>) HEFSA (Heads of European Food Safety Agencies), “Sharing protocols, experiences and knowledge on management and communication during a food crisis”, 2014 (documento disponibile alla seguente pagina Internet: <https://publicacionesoficiales.boe.es/detail.php?id=001368214-0001>).

un incidente in cui siano coinvolti alimenti o mangimi<sup>54</sup>.

In un contesto come questo, le raccomandazioni in questione raccolgono le buone pratiche attuali per comunicare con il pubblico e i mezzi di comunicazione durante un incidente; e saranno anche di grande aiuto affinché le autorità competenti le integrino nei propri protocolli e nelle procedure di comunicazione laddove si applichino<sup>55</sup>. Nell'Appendice I del *documento dell'EFSA sulla comunicazione del rischio* si trova una *guida rapida*, che può essere utilizzata come elenco di riferimento per le comunicazioni durante un incidente o una situazione di crisi.

#### IV.2. Quando e come si farà ricorso alle azioni e alle misure raccomandate?

Nel paragrafo 1.5 del *documento dell'EFSA sulla comunicazione del rischio* si suggerisce di seguire le seguenti raccomandazioni:

- *Prima dell'insorgere di un incidente*: da integrare nei propri protocolli d'informazione al pubblico (e si consiglia, in particolare, di tenerne conto durante le esercitazioni/simulazioni di crisi).
- *Durante un incidente*: costituiscono un riferimento utile per determinare i rispettivi ruoli dell'EFSA e degli Stati membri in relazione alle comunicazioni durante e dopo un incidente.
- È particolarmente interessante il paragrafo 1.8 relativo alle *Linee guida da comunicare durante un incidente*:
- È necessario prendere il controllo della comunicazione sulla situazione – anche se i fatti sono ancora incerti.
- Bisogna comunicare rapidamente per tutelare la salute umana.
- È importante identificare con chi è necessario stabilire la comunicazione e decidere come raggiungerli (bisogna essere chiari e trasparenti).
- In nessun caso si deve sottovalutare la situazione.
- È importante *collaborare* – dato che le crisi non si fermano alle frontiere internazionali.

Il flusso di lavoro delle comunicazioni durante un incidente può essere rappresentato come segue, ponendo in evidenza i quattro elementi chiave:



Senza alcun dubbio, uno degli elementi chiave più importanti (e che, in molti casi, deve concretarsi in tempi brevi) è la *Raccolta di informazioni*. Il *documento dell'EFSA sulla comunicazione del rischio* (paragrafo 2.1) raccomanda che, qualora si sospetti il verificarsi o si accerti l'esistenza di un incidente, si inizi la suddetta raccolta il prima possibile (esplorando i canali tradizionali e i social network per scoprire cosa si stia denunciando, commentando o condividendo) e pertanto consiglia di:

- prendersi il tempo di verificare in modo veritiero che i termini di ricerca del monitoraggio che si conduce andranno a coprire la situazione in modo adeguato;
- stabilire processi di monitoraggio aggiuntivi nella misura necessaria;
- avere un registro delle domande dei giornalisti e un registro dei commenti su Internet (gli allegati III e IV del *documento dell'EFSA sulla comunicazione del rischio* includono dei modelli); e
- condividere le informazioni importanti con l'AFCWG.

È opportuno ricordare, inoltre, che l'EFSA effettua un monitoraggio quotidiano dei media tradizionali e delle reti sociali e può condividere i risultati con gli Stati membri.

<sup>(54)</sup> Si veda il paragrafo 1.3 del documento dell'EFSA sulla comunicazione del rischio.

<sup>(55)</sup> *Ibidem*, paragrafo 1. 4.

### IV.3. Obiettivo: comunicare bene e tempestivamente

Secondo l'EFSA, è opportuno diffondere messaggi efficaci; a tale scopo, al punto 2.2(a), si sottolinea la necessità di:

- limitare i messaggi chiave (*key messages*) ad un massimo di tre o quattro;
- evitare gli argomenti e un linguaggio riservato agli specialisti (*jargon*);
- ridurre all'essenziale le informazioni/il messaggio che si vuole trasmettere;
- assicurarsi che i messaggi siano adatti ai destinatari specifici delle informazioni che si desidera comunicare;
- non avere timore di dire che i fatti di cui si tratta sono ancora sconosciuti; e
- non speculare né incolpare (*don't speculate or blame*).

È consigliabile anche evitare i dati complessi; usare un linguaggio semplice e pratico, e, in particolare, utilizzare analogie o paragoni della vita quotidiana per aiutare il pubblico a capire i grandi numeri o i termini scientifici<sup>56</sup>, etc.

Non è nostra intenzione che il presente articolo superi i limiti della ragionevolezza e proprio per questo motivo (e perché la versione completa del *documento dell'EFSA sulla comunicazione del rischio* in lingua inglese è disponibile on-line) ometteremo riferimenti ad altri paragrafi relativi, per esempio, alle tre domande fondamentali che spesso i media pongono quando avviene un incidente (Cosa è successo? Come è successo? Quale sarà la reazione delle autorità competenti?), alla collaborazione con le parti interessate e a livello europeo (EFSA, Stati membri e Commissione), o alla scelta/selezione dei canali di comunicazione da utilizzare e, in particolare, all'uso o meno dei social network<sup>57</sup>.

### V.- Conclusioni

In seguito al nostro lavoro su un tema di grande

attualità (dalla crisi della mucca pazza fino ad oggi), possiamo affermare che, tra i vari elementi dell'analisi del rischio, la *comunicazione* costituisce, da un lato, un'attività *decisamente* complementare delle misure legislative, regolamentari o di intervento sul mercato, nel senso che ne può condizionare la corretta applicazione/interpretazione; d'altra parte, la sua influenza sulla *percezione* del rischio da parte dei consumatori è ovvia e da questa percezione dipende in gran parte la giusta reazione per *evitare/comprendere* il rischio di cui si tratta, considerando le conseguenze che può avere una cattiva comunicazione/percezione, soprattutto nell'ambito della salute pubblica (per non parlare degli effetti socio-economici di una comunicazione frammentaria o insufficiente in tale ambito).

Come abbiamo già avuto modo di chiarire, per concludere con *successo* l'analisi del rischio, come risultato di una buona comunicazione, sarà necessario partire da un'appropriata e pertinente valutazione del rischio stesso, informare in modo trasparente, scegliendo l'approccio e i mezzi più idonei, e, se del caso, dare priorità alle attività preventive di gestione del rischio da parte delle autorità competenti. Non si tratta di un compito facile perché ogni crisi è diversa dalle altre e pertanto anche gli orientamenti oggetto della nostra analisi dovranno essere applicati in modi diversi a seconda delle caratteristiche del rischio, tenendo conto della loro gravità, variabilità e relativa imprevedibilità della loro percezione; inoltre, in questo contesto, la *gestione della comunicazione* non dovrà essere riservata ai giuristi, ma sarà necessaria la collaborazione di sociologi, esperti di mezzi di comunicazione, ecc. Tenendo nella giusta considerazione la sua complessità e pluralità, l'informazione da diffondere dipenderà dal fatto che si debba *comunicare* prima dell'insorgenza di un incidente oppure durante la crisi: nel primo caso, la stesura di protocolli dettagliati è altamente raccomandabile; nel secondo caso, nonostante l'incertezza sul piano scientifico inerente i rischi *imprevisibili*, sarebbe auspicabile disporre di una serie di

<sup>(56)</sup> Nella versione inglese si raccomanda quanto segue: «use analogies or day-to-day comparisons to help people understand large numbers or scientific terms».

<sup>(57)</sup> Si veda S. Krinsky, *Risk communication in the internet age: The rise of disorganized skepticism*, in *Environmental Hazards*, Vol. 7, n. 2, 2007, pp. 157-164.

linee guida di carattere generale per poterle applicare caso per caso.

Ad ogni modo, non è la prima volta che nel Diritto alimentare dell'Unione Europea s'impongono norme dal risultato incerto o variabile che richiedono l'adozione di misure di *Soft Law* e la gestione di campagne d'informazione/sensibilizzazione dei consumatori (e oseremmo dire che, in questo caso, anche le autorità competenti devono essere oggetto di una formazione specifica per sviluppare campagne motivazionali e di preparazione di strategie per far fronte a situazioni paradossalmente impreviste, etc.).

Per concludere, suggeriamo ai lettori interessati di consultare, in particolare, le raccomandazioni dell'EFSA relative alla comunicazione qualora i fatti non siano ancora stati verificati con accuratezza: perché «*comunicare quando i fatti sono ancora incerti è una delle sfide più difficili nelle prime fasi di un incidente emergente e in questa situazione è importante dire quello che si sa, riconoscere ciò che non si sa, e indicare cosa si sta facendo per ottenere le informazioni corrispondenti*»<sup>58</sup>.

Nel complesso, la lettura del documento dell'EFSA

*sulla comunicazione del rischio può risultare utile in quanto, sebbene non fornisca informazioni inedite, risulta interessante per la sintesi schematica di raccomandazioni/linee guida che fornisce sulla gestione della comunicazione in questione, così come per la corretta presentazione dei suoi contenuti (che consentirà di raggiungerne efficacemente gli obiettivi).*

## ABSTRACT

*This article provides step-by-step guidance for effective risk communication activities:*

- *Taking control of communicating about a food crisis;*
- *Communicating quickly to protect human health;*
- *Identifying target audiences and the tools to reach them;*
- *Communicating clearly and transparently;*
- *Collaborating with partners because food-related crises do not stop at international level.*



<sup>(58)</sup> Si veda il paragrafo 2.2 del documento dell'EFSA sulla comunicazione del rischio.