

La sicurezza e la qualità degli alimenti di fronte alle nuove incertezze

Michele Distaso

1.- Introduzione

Dal punto di vista economico, la sicurezza degli alimenti può essere considerata come un caso rappresentativo di “fallimento” del mercato. Con questa espressione si riconosce che il mercato non sempre funziona come un meccanismo. I limiti del mercato, riferiti al campo della sicurezza alimentare, derivano dal fatto che esso non è perfetto, perché molti attributi sanitari hanno carattere “pubblico” e perché molto spesso c’è diversità tra rischio oggettivamente determinato e rischio percepito.

Ci sono però due ragioni principali che ne giustificano l’espressione. La prima pone l’accento sulle probabili conseguenze della pura logica del mercato, nel senso che questo non sarebbe in grado di garantire la sicurezza degli alimenti al livello socialmente ottimale. Nelle situazioni in cui si ha differenza tra costo privato e costo sociale, le esternalità negative prodotte possono avere conseguenze talmente serie sulla salute della popolazione da giustificare interventi pubblici al fine di assicurare quel livello ritenuto ottimale dal punto di vista sociale. La seconda ragione concerne l’esistenza di asimmetria informativa, per rappresentare quelle situazioni di carenza di informazioni sulla sicurezza degli alimenti in cui i consumatori sarebbero indotti a consumare alimenti non sicuri, mentre, se provvisti di adeguate informazioni, non li consumerebbero. Anche per questa seconda ragione trova giustificazione l’intervento pubblico che, a dimostrazione dell’importanza assunta negli ultimi lustri dalle questioni legate alla sicurezza, si è espresso in nuove iniziative di *policy*, quali la creazione dell’Autorità Europea per la sicurezza alimentare della UE e la *General Food Law* negli USA.

L’esistenza di asimmetrie informative accomuna la sicurezza alimentare alla qualità dei prodotti agro-alimentari, anche se le conseguenze sono meno gravi se la carenza di informazioni concerne la qualità rispetto alla sicurezza. Tuttavia, a una riflessione più attenta, i legami tra sicurezza e qualità non si limitano al fatto che una situazione di asimmetria di informazione è la condizione normale del mercato. Essi si estendono alle questioni più generali circa la natura dell’incertezza qualitativa. In altri termini, esiste nella scienza economica il problema dell’incertezza che assume una valenza più ampia e complessa di quella che considera l’incertezza come problema di informazione. Anche se questo approccio è il più seguito, in letteratura esistono altre

concezioni che considerano l'incertezza sulla qualità come problema di valutazione e di misurazione, oppure come problema di conoscenza endogena¹.

In questo lavoro intendiamo esplorare un percorso diverso, nell'intento di mostrare che il concetto di sicurezza possa essere utilizzato per definire i problemi connessi con la qualità dei prodotti agro-alimentari. Per raggiungere tale obiettivo ci sembra proficuo riferirci all'approccio che considera l'incertezza come problema di inesistenza *a priori* di informazioni. Inoltre, la tesi che qui si sostiene è che la sicurezza, se s'intende raggiungere un livello socialmente ottimale, dovrebbe essere considerata un requisito della qualità degli alimenti. Questo modo di considerare la sicurezza è rafforzato dalla constatazione dell'esistenza di un nuovo tipo di incertezza, dovuto a scarsa conoscenza circa le conseguenze di lungo periodo sulla sicurezza sanitaria e ambientale dei prodotti alimentari. Per questa sua natura, essa non coinvolge solo l'acquirente/consumatore ma anche il produttore/venditore. Si tratta di incertezza che non può essere spiegata con la mancanza di informazioni e con la categoria analitica dell'asimmetria. Nelle situazioni in cui l'informazione non esiste *a priori*, l'incertezza riguarda tutti i soggetti e non solo il consumatore, con implicazioni a livello analitico e di *policy* di cui ci sembra importante tenerne conto.

2.- La sicurezza quale requisito della qualità degli alimenti

La qualità dei prodotti agro-alimentari ha avuto, nell'ultimo ventennio, crescente attenzione. Una delle ragioni è da rinvenirsi nella stretta connessione che la questione della qualità ha con quella della sicurezza degli alimenti. Oggi, si è consapevoli, forse in misura maggiore rispetto a un passato anche recente, che una strategia di sviluppo centrata sulla qualità e sulla sua valorizzazione farebbe raggiungere anche l'obiettivo di una più elevata sicurezza alimentare. In ogni caso, si riconosce validità al principio in base al quale un maggior livello di sicurezza degli alimenti si realizza se migliora la qualità.

Il miglioramento della qualità non può limitarsi a singoli prodotti o ad alcuni comparti produttivi, ma deve coinvolgere l'intero settore, in quanto, solo nel caso in cui tale miglioramento coinvolge l'intero settore, si può parlare di economia della qualità come modello produttivo e come obiettivo di una strategia di sviluppo. Nell'agro-alimentare i progressi nel miglioramento della qualità sono stati tali da indurre a definire tale settore un'economia della qualità (Nicolas-Valceschini, 1995).

Per ottenere il miglioramento della qualità è necessario, però, riconoscerne il valore. Non potendo trattare, in questa nota, la questione di come creare valore, vogliamo invece rilevare che, in un'economia della qualità, la sicurezza non è più un pre-

(¹) Per una trattazione più esaustiva della problematica relativa alle diverse concezioni circa la natura dell'incertezza qualitativa, ci sia permesso il rinvio a un nostro precedente lavoro (Distaso, 2007, pp. 91-143).

requisito, ma uno degli attributi della qualità, nel senso che essa contribuisce alla sua valorizzazione e, quindi, ad accrescerne il valore.

Senza entrare nella questione sempre difficile e complessa di una definizione univoca di qualità, possiamo definire la qualità come quel complesso di caratteristiche che si ritengono desiderabili e che si estrinseca in quei prodotti aventi la capacità di soddisfare, contemporaneamente, un insieme di bisogni e di desideri. A seconda delle attese connesse al consumo alimentare, si sono individuati differenti tipi di qualità di un prodotto agro-alimentare. E' stato così possibile distinguere:

- a) *la qualità generica*, per indicare sia la qualità sensoriale, intesa come assenza di difetti, di frodi e di falsificazioni, sia come insieme di proprietà attese, espresse dalle caratteristiche *organolettiche, igieniche, sanitarie, nutrizionali*, e dal *valore d'uso* del prodotto. Si tratta, com'è evidente, di caratteristiche che si riferiscono all'insieme degli elementi (misurabili) suscettibili di definire un prodotto;
- b) *la qualità specifica*, per comprendere non solo i caratteri intrinseci ma anche i significati simbolici che ne giustificano la sua natura multidimensionale. Essi si estrinsecano nella qualità *funzionale, simbolica, sociale, ambientale, relazionale, d'origine, tradizionale, biologica*. Questa categoria di qualità si basa in misura maggiore rispetto alla precedente su caratteristiche di ricerca o su proprietà legate alla fiducia, come sono alcuni attributi di qualità del processo produttivo (standard ambientali e di benessere animale, prodotti biologici). La qualità specifica, per sua natura, è perciò suscettibile di dare diritto a un plus-valore.

Tra le caratteristiche qualitative appena descritte, può essere compresa anche la sicurezza? In altro modo, possiamo considerare la sicurezza uno degli attributi qualitativi? Pur riconoscendo che sicurezza e qualità degli alimenti sono differenti per scopi e implicazioni, in un'accezione ampia del concetto di qualità, riteniamo sia possibile parlare di qualità "sicura" nello stesso senso in cui parliamo di qualità, nutrizionale, sensoriale, organolettica, ecc. Gli alimenti "sicuri" sono beni che possiedono alcuni degli attributi che l'analisi economica ha permesso di individuare i beni sulla base delle modalità con cui si può ottenere informazione sulla loro qualità. In fondo, anche gli alimenti "sicuri" sono beni che possono farsi rientrare nella categoria dei "beni esperienza" (*experience goods*) e dei "beni fiducia" (*credence goods*) per la semplice ragione che la sicurezza degli alimenti è un attributo legato all'esperienza (in caso di malattia) o, più frequentemente, è un attributo di fiducia.

Oggi, tuttavia, ciò che accomuna qualità e sicurezza degli alimenti non è tanto la questione dell'acquisizione di informazioni da parte del consumatore, così come è stata posta dall'analisi economica nei termini di asimmetria informativa, quanto la questione dell'incertezza come problema di inesistenza *a priori* di informazioni. Questo approccio, a differenza di quello quantitativo all'informazione, offre la possibilità di rilevare una nuova categoria di beni in conseguenza dei cambiamenti in atto a livello tecnologico e delle dinamiche economico-strutturali e organizzative.

3.- I nuovi termini del problema incertezza

L'approccio quantitativo all'informazione, cui s'ispira la teoria dell'asimmetria informativa, riduce la questione della qualità a quella dei problemi di natura *informativa*. Da quanto si è in precedenza argomentato, si evince che tale questione non può essere così limitata, soprattutto perché non basta la disponibilità di maggiore informazione a determinare una situazione di certezza o ad attenuare il grado di incertezza. Anzi, tenendo conto dei profondi cambiamenti in atto, saremmo indotti ad affermare che il grado di incertezza tende ad aumentare piuttosto che a diminuire, con ripercussioni sulla stessa sicurezza degli alimenti.

I cambiamenti più indicativi per il nostro discorso riguardano essenzialmente:

- a) l'affermarsi dell'economia dei servizi e della conoscenza, la quale sta avendo un esito che la contraddistingue, proprio nei modelli di vita, dall'economia industriale basata sulla separazione, teorica e reale, tra produzione e consumo. L'economia dei servizi si basa invece, per via di un "processo autocatalitico", sulla stretta interdipendenza tra produzione e consumo, nel senso che a un graduale miglioramento della qualità della produzione si accompagna un altrettanto miglioramento della qualità della domanda e della competenza dei consumatori (Sacco, 2003);
- b) le modalità per mezzo delle quali i cambiamenti tecnologici dell'agro-industria e della commercializzazione, come il crescente utilizzo nel processo produttivo agricolo di fattori di produzione di origine industriale, l'introduzione di nuove tecnologie nei processi di trasformazione, l'allargamento e rinnovamento dei prodotti, la crescente lontananza tra la localizzazione delle produzioni e i luoghi di consumo, hanno talmente modificato i vecchi rischi e spostato le fonti di incertezza da far sì che lo stesso controllo sulla sicurezza (e sulla qualità) è soggetto a nuovi vincoli.

Con tali profondi cambiamenti la stessa sicurezza degli alimenti diventa un concetto incerto e difficile da definire. Aumenta l'incertezza, non solo per motivi legati allo stesso processo di industrializzazione della catena alimentare circa l'igiene dei prodotti, l'affidabilità dei processi di trasformazione, il rispetto delle regole di conservazione, ma anche per la distinzione - sempre meno netta se si considerano gli effetti a lungo termine dovuti all'accumulazione nell'organismo di sostanze tossiche, per i quali manca a tutt'oggi un'univoca risposta scientifica - tra alimento sano e alimento nocivo.

L'incertezza dovuta a scarsa conoscenza circa le conseguenze di lungo periodo sulla sicurezza sanitaria e ambientale dei prodotti alimentari coinvolge non solo l'acquirente/consumatore ma anche il produttore/venditore. Questo tipo di incertezza non può essere spiegato con la categoria analitica dell'asimmetria informativa, la quale, come è noto, si basa sull'ipotesi che la mancanza di informazioni riguarda solo il consumatore e non anche il venditore. Poiché, contrariamente ai beni di ricerca, di esperienza e di fiducia, l'informazione sulle caratteristiche dei beni non è disponibile a

priori e non solo non è conosciuta dai consumatori, ma anche i venditori e gli altri soggetti che a vario titolo sono coinvolti nelle transazioni di mercato non possiedono le conoscenze adeguate, non si può parlare di incertezza dovuta ad asimmetria informativa. Nelle situazioni in cui l'informazione non esiste a priori, semmai, l'incertezza riguarda tutti i soggetti. Essa è, più propriamente, un'incertezza *condivisa*. La maggiore incertezza connessa alle scarse conoscenze circa gli effetti di lungo periodo sulla salute e sull'ambiente non consente di determinare in modo preciso tutte le caratteristiche di un bene. Per questo è stata proposta l'introduzione di una nuova categoria di beni.

Si tratta dei beni *indeterminati*, vale a dire quei beni per i quali «l'informazione su certe caratteristiche non è accessibile tenuto conto dello stato delle conoscenze disponibili nel periodo considerato e senza che esso sia detenuto da alcun gruppo di attori» (Lupton, 2005, p. 413). Sono, in altri termini, beni le cui caratteristiche, non potendo essere conosciute prima dell'acquisto, né direttamente dopo l'uso, né sostenendo delle spese supplementari d'informazione, permangono indeterminate per l'incertezza che deriva dai problemi non risolti o comunque oggetto di differenti interpretazioni circa gli effetti ambientali e sanitari di un loro uso generalizzato. E' sufficiente menzionare il caso degli effetti sui processi biochimici dei residui dei pesticidi nei prodotti conservati.

Come si nota, è la natura dell'incertezza a permettere l'individuazione dei beni indeterminati, rispetto ai beni di ricerca, di esperienza e di fiducia. Questi ultimi, pur essendo accomunati dall'ipotesi che il produttore conosca le caratteristiche del prodotto, presentano problemi differenti nel modo di affrontare l'incertezza sulla sicurezza. I beni di ricerca non pongono particolari problemi, poiché il consumatore può conoscere la sicurezza del prodotto prima dell'acquisto, con l'acquisizione di informazioni per mezzo della ricerca. I beni esperienza e di fiducia, la cui incertezza è determinata, invece, dal comportamento dei produttori/venditori, si differenziano tra loro perché, per i primi, è possibile accertare subito (con il consumo) se un prodotto è sicuro o no, data la prossimità della causa del danno e del suo effetto; per i secondi, invece, si ha un lasso di tempo, che può anche essere lungo, tra il sopravvenire del danno e il consumo del prodotto. Questo elemento li accomuna ai beni indeterminati. Tuttavia, le caratteristiche di fiducia di questi beni fanno sì che, quando si verifica un danno, questo proviene da un comportamento negligente o strategico del produttore. La sicurezza (come la qualità), per i beni indeterminati, non è una variabile data e conosciuta dai produttori/venditori. E' l'incertezza condivisa tra tutti gli agenti circa l'esistenza e l'ampiezza delle ripercussioni ambientali e sanitarie, a causa di conoscenze scientifiche contraddittorie (come nel caso dei prodotti OGM), l'elemento caratterizzante di questi beni.

4.- Quali implicazioni dall'incertezza condivisa?

Nelle situazioni di incertezza tipica dei beni indeterminati si possono determinare alcune conseguenze, diverse da quelle ipotizzabili per gli altri beni. Per sua natura, l'incertezza condivisa «non è neutrale, ma può essere usata come una potente arma concorrenziale» (*ibidem*, p. 410), come lo è stata in diversi casi di contenziosi internazionali, con conseguenze sulle dimensioni dei mercati, a volte di ampia portata. Il volume degli scambi, infatti, può essere limitato o, addirittura, può essere determinato il crollo del mercato, a causa di un disaccordo tra gli esperti sulle caratteristiche del bene o perché alcuni agenti impediscono l'immissione del prodotto per la persistenza di incertezze circa i suoi elementi qualitativi (*ibidem*, p. 417).

In questa nuova prospettiva anche l'azione dei poteri pubblici è rimessa in discussione. Essa non può più limitarsi a vegliare sulla salute dei consumatori attraverso gli interventi volti a combattere le frodi e le sofisticazioni. La funzione di protezione dei consumatori esercitata dallo Stato con tali strumenti tradizionali non è più efficace. Oggi si richiede una conoscenza approfondita anche sugli effetti di lungo periodo che, però, è ben lontana dall'essere raggiunta, perché, nelle situazioni di incertezza tipica dei beni indeterminati, diventa difficile stabilire con precisione le soglie da rispettare e nello stesso tempo formulare rigorose prescrizioni. E non va nemmeno dimenticato che, con l'aumento progressivo dei prodotti immessi sul mercato e con una produzione di massa diversificata, si riduce notevolmente l'efficacia dei controlli, la quale spesso si limita a costatare la non conformità dei prodotti e/o nell'effettuare prelievi campionari.

Per tutte queste ragioni l'intervento pubblico deve mirare a ristabilire un equilibrio contrattuale e la fiducia dei consumatori, dando a essi maggiori informazioni. «La ricerca di una più grande simmetria di informazioni tra i protagonisti dello scambio si traduce così nell'estensione della nozione di interesse del consumatore: essa si sposta dalla decisione di acquisto verso le conseguenze dell'acquisto del prodotto e della sua utilizzazione e si allarga a nuovi campi, particolarmente all'ambiente» (Valceschini e Nicolas, 1995, p. 22, corsivo mio).

La considerazione di questi aspetti – relativi, da un lato, ai problemi dell'asimmetria informativa e, dall'altro lato, ai problemi connessi alla ricerca di situazioni in cui le informazioni siano meno asimmetriche come anche al carattere di beni pubblici che assumono elementi qualitativi legati alla sicurezza igienico-sanitaria – giustifica l'intervento dello Stato in tema di qualità agroalimentare. Essi rientrano tra i casi per i quali il mercato mostra tutta la sua limitatezza. Per far fronte a questa inefficienza del mercato, le azioni dello Stato (e degli enti normatori) dovrebbero essere volte a ridurre l'asimmetria informativa e ad accrescere la garanzia della qualità. Sarebbe così più facilmente raggiunto uno degli obiettivi della politica economica, quello di un maggior benessere dei consumatori.

Tuttavia, se non ci sono dubbi che al raggiungimento di un più alto livello di benessere contribuisce la qualità e la sicurezza sanitaria degli alimenti, non si può non rilevare

che una situazione così complessa e incerta, come quella che si è cercato di spiegare, porta a un disorientamento del consumatore. Ne emerge un duplice problema di affidabilità del prodotto, da una parte, e di informazione, dall'altra. «Il problema non è più semplicemente di garantire un livello di sicurezza, si tratta di elaborare e di comunicare un'informazione completa sullo stato di una derrata al fine di mettere l'utilizzatore nella situazione di scegliere individualmente, in funzione delle sue rappresentazioni personali e dei suoi gusti». Questo perché oggi «la protezione del consumatore non è più unicamente o soprattutto una questione di sicurezza dei prodotti, essa diventa anche una questione di affidabilità dell'informazione sui prodotti» (*ibidem*, p. 18). Essendo spesso gli acquirenti non in grado di valutare né la sicurezza del prodotto né, tanto meno, l'affidabilità della stessa informazione, si viene a configurare una di quelle situazioni di informazione asimmetrica, proprio perché espressione di rapporti non equilibrati tra venditori e consumatori finali o intermedi.

Un'altra situazione, molto frequente nella realtà dei rapporti tra venditori e acquirenti, è quella nella quale questi ultimi si trovano svantaggiati, sempre dal punto di vista informativo, non solo per l'affidabilità, ma anche per l'identità dei prodotti. L'accentuarsi dell'informazione asimmetrica per gli acquirenti è dovuta all'ampliamento di quei fenomeni – quali la standardizzazione delle tecniche nei processi di trasformazione industriale, il condizionamento, il trasporto e la distribuzione commerciale, l'internazionalizzazione del commercio e la liberalizzazione degli scambi –, che, determinando «una distanza crescente, fisica e simbolica a un tempo, tra l'acquirente e l'origine degli alimenti, [...] invalidano i concetti di provenienza, di origine e di tradizione come criteri d'identificazione e di differenziazione dei prodotti» (*ibidem*, p. 18). Ne consegue che, oltre all'informazione, il problema è quello di *quali* informazioni si producono. Anzi, potremmo affermare che è la produzione di valide informazioni il problema forse più importante, intendendo per valide le informazioni che riescono a ridurre l'incertezza e a conseguire un miglior equilibrio tra le parti contraenti (Gambarro e Ricciardi, 1997).

E' possibile trarre alcune deduzioni dalle precedenti argomentazioni. La prima è che le incertezze sulla sicurezza rendono più complesso il controllo della qualità. La seconda riguarda le modalità di gestione per il controllo della qualità. I metodi classici di gestione della qualità, basati sul controllo a posteriori dei prodotti, non sono più sufficienti nemmeno a raggiungere un livello di qualità accettabile. I nuovi principi di gestione della qualità si basano, invece, sulla coordinazione tra le diverse fasi della filiera e tra gli operatori. «La nozione di controllo è sostituita da quella di sicurezza continua e globale, l'idea di prevenzione prevale su quella di correzione. La gestione della qualità non porta più esclusivamente sulla merce ma sugli strumenti e le loro procedure di utilizzazione. Dal prodotto essa si sposta verso le competenze e l'organizzazione» (Valceschini-Nicolas, 1995, p. 20). Questa preminenza della qualità totale permette di aumentare la produttività globale con una migliore articolazione tra funzioni e coordinazione tra servizi e con la partecipazione degli operatori. «In questo sistema, la garanzia della conformità del prodotto alle caratteristiche della domanda

proviene dall'affidabilità del produttore, essa stessa in parte determinata dall'affidabilità dei fornitori. Ciò contribuisce a rivalutare la nozione di reputazione [...]. Questo modo di garantire consiste nel suscitare la fiducia sulla base della validità dei metodi di lavoro e dell'efficienza dell'organizzazione» (*ibidem*, p. 21).

5.- Per concludere

Dalle precedenti argomentazioni possiamo desumere alcune osservazioni conclusive. Abbiamo cercato di mostrare che i beni indeterminati pongono problemi nuovi dal punto di vista sia euristico sia di *policy*. C'è però una questione più generale, strettamente collegata al discorso precedente, ma che finora non è stata ben evidenziata.

Si è avuto modo di notare che le difficoltà sia di valutazione sia di gestione dei beni indeterminati derivano dall'informazione, non disponibile a priori, sulle loro caratteristiche. E' pur vero che la causa delle difficoltà sia da individuare, il più delle volte, più nella gestione delle incertezze sugli effetti sanitari e ambientali (com'è dimostrato dall'ultima pandemia) che negli esiti di una vera e propria controversia scientifica. Questo però non sposta la questione essenziale, che è quella di chiedersi se le controversie insite nelle caratteristiche dei beni indeterminati possano essere risolte solo ricorrendo a norme e istituzioni "neutrali". Certo, l'esigenza di un maggior controllo in tema di sicurezza alimentare come quello affidato all'Autorità Europea per la sicurezza degli alimenti risponde a esigenze reali. Tuttavia, tale soluzione non risolve interamente la questione perché è ancora prevalente la concezione che pretende di risolvere ogni controversia creando istituzioni o leggi ad hoc. Queste, in altri termini, sono necessarie per prevenire e per ridurre l'incertezza, ma non sono sufficienti a risolvere il problema poiché non si basano su alcuna adesione ai valori che ispirano la società civile.

In definitiva, il problema della sicurezza alimentare difficilmente potrà essere risolto senza mettere in discussione l'organizzazione della società e senza interrogarsi sulle forme di convivenza dei cittadini, ma, nello stesso tempo, non potrà trovare soluzione adeguata fino a quando essa non sarà gestita come obiettivo che possiede un suo valore intrinseco, il quale difficilmente sarà riconosciuto finché non si riuscirà a dare valore alla qualità.

Riferimenti bibliografici

M. Distaso, *Il valore economico della qualità e la complessità dei prodotti agro-alimentari*, in M. Distaso (a cura di), *L'agro-alimentare tra economia della qualità ed economia dei servizi*, Napoli, 2007;

- M. Gambarro e C.A. Ricciardi, *Economia dell'informazione e della comunicazione*, Roma-Bari, 1997;
- S. Lupton, *Shared quality uncertainty and the introduction of indeterminate goods*, in "Cambridge Journal of Economics", 29, 2005;
- Nicolas e E. Valceschini (éditeurs), *Agro-alimentaire: une économie de la qualité*, Paris, 1995 ;
- P. Sacco, *Prendere la cultura sul serio? Essere competitivi nell'economia post-industriale*, in "Il Risparmio", n. 2, 2003.

ABSTRACT

The aim of this paper is to demonstrate that the concept of food safety can be used in order to define the problems which are connected with the food quality.

In order to reach this aim, we have referred to the approach which considers the uncertainty as an issue of a priori inexistence of information.

This approach allows to identify a new category of goods: the category of indeterminate goods. Their characterized element is the uncertainty which, due to contradictory scientific knowledge, is shared among all the individuals.