

La governance della sicurezza alimentare: l'esigenza di un monitoraggio costante del modello

Antonio Jannarelli

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona apre un nuovo scenario nelle vicende istituzionali e politiche e legislative dell'Unione. Essa, paradossalmente, cade in periodo di forte instabilità economica nei paesi europei, alla prese con i postumi, o con i colpi di coda, della grave crisi finanziaria intervenuta sui mercati internazionali seguita agli scandali dovuti ad una deregolamentazione selvaggia dei mercati finanziari: deregolamentazione che, a dispetto delle attese teoriche circa i comportamenti razionali dell'*homo economicus* e, dunque, delle capacità autocorrettive del mercato, ha viceversa offerto il destro solo per comportamenti opportunistici o, più precisamente, delinquenti, che hanno puntato lucidamente proprio sull'assenza di regole, sì da mettere in crisi l'economia finanziaria a livello planetario.

La singolare congiuntura ora richiamata ripropone in maniera ineludibile non solo il problema relativo alla corretta strutturazione giuridica dei mercati, tanto più ardua e complessa quanto più ampia è la dimensione di essi e la natura specifica delle merci coinvolte (in questo caso i prodotti finanziari)¹, ma soprattutto la questione relativa alla dislocazione della *governance* dei processi tra globale e locale.

Più precisamente, a fronte delle istanze centrifughe emerse in Europa, anche nella prospettiva di una tendenziale accentuata rinazionalizzazione delle politiche economiche (istanze sia pure mitigate dalla fissazione di quadri di regole comuni cui le autorità nazionali devono conformarsi)², i recenti drammatici avvenimenti intervenuti a proposito dei mercati finanziari hanno riproposto all'attenzione la necessità di raccordi sempre più stretti a livello sopranazionale circa le scelte da adottare, sì da suggerire rimedi che muovono in controtendenza posto che esigono processi di accentramento in chiave centripeta.

⁽¹⁾ In realtà, la questione coinvolge ormai anche il settore primario posto che anche esso appare fortemente caratterizzato a livello globale da una tendenziale finanziarizzazione: sul punto si v. la importante riflessione offerta da Burch e Lawrence, *Towards a third food regime: behind the transformation*, in *26 Agriculture and Human Values*, 2009, 267ss.

⁽²⁾ Per una lettura del fenomeno in chiave di possibile rilancio delle politiche sociali mortificate dal processo di costruzione del diritto comunitario, in particolare dall'intreccio rispettivamente tra l'integrazione attraverso la *lex* e quella affidata allo *jus* e tra la *deregulation* giudiziaria e la liberalizzazione legislativa dei mercati, si v. lo stimolante saggio di Scharpf, *The Double Asymmetry of European Integration*, in *Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung*, Working Paper 09/12.

Nel quadro decisamente asimmetrico che è dato così rinvenire tra il più generale trend di fondo, per cui a livello sistemico i processi decisionali sembrano muoversi nella direzione del decentramento, sia pure entro una precisa cornice giuridica di riferimento, e le vicende legate alla necessità di fronteggiare crisi congiunturali che esigono una ricentralizzazione delle decisioni, può apparire suggestivo, a prima vista, richiamare alla mente il “laboratorio” che si è aperto in Europa a proposito appunto della gestione della *sicurezza alimentare* a fronte di episodi drammatici emersi negli anni passati e che hanno portato appunto alla introduzione del reg. n.178 del 2002.

Indubbiamente, sono molti i punti di contatto tra i fenomeni e, per certi versi, la gestione della sicurezza alimentare può, in termini astratti e ad un approccio superficiale, presentarsi come un possibile modello per altre politiche, anche se essa stessa registra continui assestamenti e messe a punto³. Basterebbe osservare, al riguardo, che anche le linee di sviluppo della politica agricola che vanno prendendo corpo per gli anni a venire paiono muoversi nella direzione volta al conseguimento e alla promozione di *public goods* (quali la salvaguardia dell’ambiente, la conservazione della biodiversità, la qualità e la disponibilità dell’acqua, la *food security* etc.). E, tuttavia, non può negarsi che la sicurezza alimentare, più precisamente la *food safety*, presenta, almeno per i paesi più industrializzati, profili specifici che non ricorrono a proposito degli altri *public goods*.

Innanzitutto, è evidente che i *public goods* dianzi richiamati presentano un’ indubbia connotazione spaziale che favorisce la dialettica gestoria tra diversi livelli territoriali. Il che non è, viceversa, per la *food safety* nella misura in cui la circolazione dei prodotti e delle persone delocalizzano inevitabilmente il fenomeno da governare. Non è un caso, del resto, che si riveli oggi sempre più virtuale per i singoli Stati il ricorso al meccanismo giustificativo delle restrizioni alla circolazione di cui all’art.36 del Trattato di funzionamento dell’Unione europea nella parte in cui si invoca la tutela della salute dei cittadini⁴; al tempo stesso, non ci si deve sorprendere se, viceversa, il ricorso alla tutela dell’ambiente e della biodiversità si veda riconosciuta una valenza operativa oltre che simbolica decisamente più pregnante rispetto alla stessa *food safety*, ove si consideri, ad es. il contenzioso che si annuncia a proposito del via libera che a livello della Commissione è stato assicurato ad alcuni prodotti ogm.

In realtà, al cuore della problematica della sicurezza alimentare vi sono valori non negoziabili e per certi versi supremi, come quelli relativi alla salute ed al benessere dell’uomo con specifico riferimento al soddisfacimento del bisogno primario rappresentato appunto dalla alimentazione: valori non negoziabili la cui salvaguardia

⁽³⁾ Sulla necessità di una ricerca a tutto campo, peraltro sgombra da pregiudizi, in ordine alle diverse soluzioni organizzative emerse nei paesi industrializzati, si veda il prezioso saggio di Millstone, *Science, risk and governance: radical rhetorics and the realities of reform in food safety governance*, in 38 *Research Policy*, 2009, 624ss.

⁽⁴⁾ Sul punto si v. Szajkowska, *From mutual recognition to mutual scientific opinion? Constitutional Framework for risk analysis in EU food safety law*, in 34 *Food Policy*, 2009, 529ss.

si colloca stabilmente ed in termini strutturali per le società del nostro tempo e che rilevano sia a livello strettamente individuale, sia a livello collettivo.

In particolare, il dato valoriale forte che connota la vicenda gestoria della sicurezza alimentare assegna a questa un'indubbia singolarità destinata a pesare non solo nella strutturazione interna all'Unione del sistema di governo appunto della medesima, ma anche sulle relazioni internazionali aventi per oggetto l'importazione di alimenti o componenti di alimenti provenienti da Paesi terzi: dato valoriale, peraltro, da sottrarre ad un suo distorto che muova dalla *protezione* della salute verso nuove modalità di attuazione del *protezionismo economico*.

Per altro verso, la rilevanza finalistica che viene di fatto ad assumere un valore forte come la salute, per di più direttamente riconducibile ad una posizione soggettiva individuale, in termini di diritto fondamentale, implica che sul piano dell'indagine e della riflessione giuridica, i profili strettamente istituzionali e organizzativi riguardanti il funzionamento del sistema relativo alla complessiva governance dei rischi legati alla produzione e distribuzione degli alimenti sono inevitabilmente innervati con gli aspetti più squisitamente privatistici relativi appunto alla tutela giuridica dei singoli soggetti privati.

In questo senso, ove si ponga seria attenzione al ruolo che nell'approccio sistemico avviato in Europa, sulla base del reg.178/2002 a proposito della sicurezza alimentare si è inteso assegnare al principio di precauzione, è agevole constatare l'indubbio margine di problematicità che tuttora esiste in ordine al funzionamento virtuoso del circuito istituzionale prospettato a proposito della *food safety*.

Infatti, se da una parte, sul piano del diritto privato, l'applicazione a livello microeconomico del principio di precauzione sembra entrare in rotta di collisione con i meccanismi tradizionali legati all'allocatione dei rischi che pur sempre nella dinamica dell'attività economica si richiamano al rispetto del criterio della causalità, dall'altra, sul piano istituzionale ed organizzativo, il controllo sempre più preventivo dei rischi deve fare i conti, salvo che non si riesca nel tempo ad innescare processi effettivamente innovativi, con la singolare situazione in cui si colloca oggi la ricerca scientifica non tanto nelle sue relazioni con il mondo politico, bensì con il circuito economico. Infatti, con l'avvento della modernità è proprio in questo che si è concentrato il processo inventivo alla base anche dei nuovi alimenti o delle tecniche per la loro conservazione e trattamento. D'altro canto, attualmente, la stessa ricerca scientifica, anche quella di base, originariamente strutturatasi nelle accademie scientifiche e nelle Università, non solo si è fortemente radicata nelle stesse strutture economiche produttive di beni e di servizi, ma è per molti versi al traino dei processi di applicazione ed innovazione tecnica che nel sistema industriale alimentano l'espansione dell'*intellectual property*. In altre parole, non può negarsi il processo di progressiva privatizzazione della ricerca e la sua valenza ancillare rispetto a sbocchi applicativi di rapida realizzazione. Entrambi questi fenomeni mettono in discussione la configurazione della scienza

come *public good*⁵ in quanto tendono attualmente a coinvolgere anche le istituzioni accademiche ed i centri di ricerca i quali appaiono orientati non più ed in prevalenza alla ricerca di base, ma ad inseguire in un crescendo competitivo-cooperativo, le imprese private sul terreno dell'innovazione (si pensi anche agli spin-off), ossia della sola soluzione di problemi tecnici sia pure innovativi che sono di corto respiro. Del resto, come l'indagine storica sulla scienza moderna ha messo a punto, l'*interdisciplinarietà*, quale modalità fondamentale dell'attuale ricerca, - basti pensare ai rapporti tra l'ingegneria in tutte le articolazione e la ricerca biologica e medica – è nata nelle strutture industriali per poi approdare nei Dipartimenti universitari e nei centri di ricerca⁶.

In questa prospettiva, a titolo esemplificativo, la valutazione del modello adottato esige un costante monitoraggio sul campo con riferimento sia alla strutturazione concreta delle singole autorità nazionali⁷ ed al loro raccordo con quella europea, sia alle relazioni che siffatte strutture presentano con le istituzioni politiche ed i soggetti economici forti che, in quanto effettivi signori della innovazione, guidano i processi destinati alla creazione di nuovi alimenti o di nuove tecniche per la loro lavorazione e conservazione e dunque alimentano il circuito su cui intervenire per prevenire rischi indesiderati.

Infatti, è inutile negare che il sistema divisato, per il quale appunto l'*authority* europea opera su impulso della Commissione, evidenzia una scelta cauta e, al tempo stesso, ambigua, nella misura in cui, nelle condizioni concrete attuali, non si è ritenuto di affidare al mondo scientifico la piena legittimazione circa l'avvio dei processi conoscitivi e di indagine, ma si è voluto legare tale attività ad interventi delle istituzioni politiche. A sua volta, siffatto modo di procedere registra e alimenta una tensione tra la semplice percezione pubblica dei rischi e la valutazione scientifica dei medesimi che è foriera di indubbie nuove asimmetrie nella *governance* della *food safety*⁸.

Come dire, dunque, che la centralizzazione nella politica dei concreti processi operativi del sistema di sicurezza al livello dell'azione dell'autorità europea rispecchia la debolezza attuale della comunità scientifica, la quale non si presenta come terza ed

⁽⁵⁾ Sulla progressiva *propertization* della scienza, di cui la vicenda delle biotecnologie costituisce una semplice manifestazione esemplare, si v. Nowotny, Pestre, Schmidt-Aßmann, Schulze-Fielitz, Trute, *The Public Nature of Science under Assault: Politics, Markets, Science and the Law*, Berlin–Heidelberg–New York, Springer 2005.

⁽⁶⁾ Sul punto, si v. il saggio di uno storico della scienza Pestre, *The Evolution of Knowledge Domains. Interdisciplinarity and Core Knowledge*, che si legge in www.interdisciplines.org. Sempre sul medesimo tema, si v. Gibbons (a cura di), *New Production of Knowledge: Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, London 2004.

⁽⁷⁾ Non può negarsi, infatti, che l'inadeguatezza operativa e funzionale delle soluzioni adottate a livello nazionale è destinata ad incidere sull'effettiva operatività dell'intero sistema. Per una prima ricognizione dell'esperienza maturata nei paesi europei a proposito della *authorities* nazionali si v. i saggi pubblicati nella rivista *Appetite*, 2006, fasc.2, 127-195, in particolare le considerazioni introduttive di Halkier e Holm, *Shifting responsibilities for food safety in Europe: An introduction*, *ivi*, 127ss.

⁽⁸⁾ Sul punto si v. Ansell, *The Asymmetries of Governance*, in Ansell e Vogel (a cura di), *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*, MIT Press, 2006, 329ss.



rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it

Anno III, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2009

indipendente, ma, per quanto solo in parte, come una componente di quel medesimo mondo produttivo sul quale dovrebbero cadere i controlli e che di fatto dovrebbe agire secondo il principio di precauzione. Al tempo stesso, si potrebbe osservare, la dipendenza dell'Authority dalle istituzioni politiche potrebbe riflettere i timori dei gruppi forti di interesse riconducibili al *Food Business System* i quali preferiscono dialogare con le istituzioni politiche più che con che con la comunità scientifica in quanto tale.

Del resto, la possibile episodicità degli interventi spettanti all'European Food Safety Authority appare in conflitto con l'approccio sistemico che pur si è inteso porre alla base della complessa ingegneria istituzionale delineata nel reg. n.178/2002 al fine di elaborare compiute strategie per fronteggiare i rischi.

In conclusione, il modello della sicurezza alimentare europea esige dagli interpreti e dagli operatori un'indagine minuziosa circa i suoi complessi livelli organizzativi concretamente attuati nonché un costante monitoraggio nell'ottica propria del diritto vivente o, se si vuole, della Costituzione materiale. Ci sarà tempo per trarre bilanci meditati e prospettare possibili alternative o correzioni.