

Sicurezze ed insicurezze in campo alimentare tra regolazioni e programmazioni*

Sandro Amorosino

1.- Se la sicurezza è sinonimo di certezza dello stato delle cose circa un determinato assetto di interessi o problema, è notorio che questa è l'era dell'*insicurezza* generalizzata – intesa sia come imprevedibilità, assoluta o relativa, sia come prevedibilità negativa – riguardo a vari rischi e pericoli, unicamente imputabili all'uomo (ad es. il terrorismo o, più diffusamente, il fanatismo religioso) oppure riferibili a risorse naturali – dalla scarsità, in prospettiva, di risorse idriche, potabili ed irrigue, o di energie non rinnovabili, alle riserve ambientali (le zone umide e le foreste come “polmoni”) indispensabili per gli equilibri ecologici e, naturalmente, anche alle risorse alimentari.

Nell'età delle insicurezze le *strategie* dei pubblici poteri sono, o dovrebbero essere, volte alla protezione dai rischi probabili e dai pericoli concreti e, dunque, alla riduzione, o al controllo, dei fattori generatori delle insicurezze stesse.

Si può trattare – volta a volta – di contrastare il terrorismo, oppure di ricercare nuove risorse o tecnologie, sostitutive o integrative (si pensi alla dissalazione e depurazione dell'acqua), o di ridurre le immissioni in atmosfera e, al contempo, almeno non ridurre l'ampiezza dei “polmoni verdi” o – per rimanere al tema – aumentare la *produzione*, anche mediante le biotecnologie, e razionalizzare la *distribuzione* (dunque l'organizzazione dei mercati) dei prodotti agricoli suscettibili di trasformazioni alimentari.

Si sono usati termini generali – strategie o azioni strategiche – di derivazione politologica.

In termini propriamente giuridici si deve parlare di indirizzi politico-amministrativi, adottati e poi attuati, dai pubblici poteri (nel senso più lato e *multilevel* della locuzione).

(*) Relazione al Convegno “Agricoltura e in-sicurezza alimentare tra crisi della PAC e mercato globale”, organizzato a Siena il 21 – 22 ottobre 2010 dalla cattedra di Diritto Agrario dell'Università di Siena e dall'Istituto IDAIC-CNR di Firenze.

E gli indirizzi – che, come si accennerà, possono concretarsi in forme giuridiche svariatissime – sono adottati da decisori, politici o amministrativi, legittimati a farlo – dunque nell’ambito di istituzioni o organismi *lato sensu* “pubblici” – seguendo procedure legali e con effetti condizionanti i comportamenti di varie cerchie di soggetti, pubblici e privati.

Sono dunque espressione di decisioni politiche formalizzate.

Soccorrono qui le riflessioni, di teoria generale, di N. Irti (*La tenaglia. Difesa dell’ideologia politica*, Roma – Bari 2008) sul riproporsi della *decisione politica* come necessità imprescindibile in un’epoca in cui i sistemi democratici sono insidiati dalla (fanta)tecnocrazia e dal fanatismo religioso.

È questa, della primaria necessità di strategie e di decisioni politiche – che si concretizzano in *indirizzi politico-istituzionali* – la *determinante d’apice* comune a tutti i settori caratterizzati da insicurezza sistemica, a livello globale o continentale.

2.- Per rimanere aderenti al tema *in exergo* si deve concentrare l’attenzione sulla sicurezza ed insicurezza dei *mercati* (campo pur vastissimo, ma non dilatabile oltre misura, pena lo snaturamento della stessa nozione e funzione di mercato; per fare degli esempi: non sono configurabili o riducibili a mercati *in senso proprio* la sicurezza pubblica, la sicurezza sanitaria o la sicurezza della circolazione stradale).

Con riferimento ai mercati le tematiche della sicurezza/insicurezza si declinano, per il giurista dell’economia, in modo *funzionalistico*: quali sono gli strumenti, le forme giuridiche, nei quali vengono “versate”, cristallizzate le decisioni che esprimono gli indirizzi, le strategie, ordinati a ridurre l’insicurezza e rafforzare la sicurezza.

È qui necessario un primo *caveat*: nella *Law & Economics* si usano, di solito, le categorie di *efficienza/inefficienza* dei mercati, ma occorre subito aggiungere – almeno per quanto riguarda il settore alimentare – che la valutazione da farsi deve avere come parametro non solo l’attitudine dei mercati stessi ad ottimizzare – dunque fluidificare – la circolazione ed il commercio, ma, prima, a soddisfare il bisogno primario della nutrizione e, nei paesi più sviluppati, l’obiettivo della “affidabilità” degli alimenti.

In quest’ottica si deve immediatamente constatare che le misure volte a ridurre l’insicurezza non possono limitarsi a quelle, “a monte”, concernenti l’organizzazione giuridica del mercato per conformarne il funzionamento, al fine di avere un *mercato corretto* (in un primo significato dell’espressione: quello di funzionamento trasparente e regolare), ma devono riguardare un *continuum* di azioni pubbliche volte a correggere le disfunzioni – i “fallimenti” – dei mercati (e qui l’espressione *corretto* è da intendersi come inserita nel presente o nel passato prossimo di un verbo passivo: mercato “che viene corretto” o “che è stato corretto”).

Ma non basta: è notorio che anche il perseguimento dell'ottimizzazione dell'efficienza dei mercati è del tutto insufficiente, nel caso dell'alimentazione, a rendere disponibile a tutte le popolazioni il nutrimento indispensabile, il quale è dunque un tipico *public good*: un bene – o meglio un insieme di beni – indispensabili, che non vengono però prodotti e distribuiti dal mercato in modo adeguato rispetto alla domanda sociale e la cui produzione deve perciò avere il sostegno – e spesso essere opera diretta – di pubblici poteri, alle diverse scale (v. E. Cardì, *Mercato e Istituzioni in Italia*, Torino 2009).

3.- Da questi schematici cenni emerge che in tema di sicurezza alimentare vengono in evidenza tre tipi di funzioni, o – se si vuole – due funzioni “e mezzo” (poiché la prima e la seconda sono in parte sovrapposte).

l) *L'organizzazione dei mercati* – l'architettura giuridica di essi – che si concreta in insiemi di regole generali che ne disciplinano le strutture ed il funzionamento. Nell'esercizio di questa macrofunzione i pubblici poteri fanno prevalentemente ricorso ad atti a struttura normativa, di moltissime specie (regole internazionali di settore; regolamenti e direttive europei; norme primarie e regolamentari, nazionali, regionali, locali). Questi *insiemi di regole* provengono da molteplici fonti di produzione: organismi internazionali (come la W.T.O.), organi dell'Unione europea, organi legislativi nazionali e regionali, ma anche autorità indipendenti ed enti locali, che adottano regolamenti. Siamo prevalentemente nella sfera della regolamentazione.

Un cenno soltanto alla normazione della WTO (sulla quale rinvio a P. Borghi, *Insicurezza alimentare e regole della WTO*, relazione al Convegno *Agricoltura e insicurezza alimentare...* cit.) in materia di circolazione dei prodotti agricoli per sottolineare telegraficamente due profili:

- a) che di vera regolamentazione (*hard law*) si tratta, vincolante per tutti i paesi aderenti all'Organizzazione. E' una delle *colonne portanti* del diritto globale (sul quale v., per tutti, da ultimo, S. Cassese, *Il diritto globale*, Torino 2009);
- b) che le questioni del commercio e della disciplina dei prodotti agricoli sono le più complesse affrontate nei vari *rounds* di negoziati e che, di conseguenza, si è finora scelto – in linea generale – di promuovere una apertura graduale del settore ai commerci internazionali (M. Orlandi, *Lezioni di diritto internazionale dell'economia*, Napoli 2009), con il ricorso graduale a strumenti come la tarifficazione ed il contrasto alla concessione di sovvenzioni alle produzioni agricole da parte degli Stati. E allo specifico fine della sicurezza alimentare – ricorda Borghi – gli strumenti generali subiscono robuste eccezioni, come la legittimazione di misure di sostegno interno e le sovvenzioni all'esportazione. In

sintesi: le regole della WTO prevedono una serie di eccezioni che rendono le regole stesse sufficientemente elastiche per “assorbire” e “contenere” le situazioni più diverse; norme elastiche ai fini dell’applicazione, ma di fondo statiche, come tutte le formazioni, il cui carattere costitutivo è di essere stabilite, cioè “poste”.

II) Le varie funzioni che concorrono alla correzione dei mercati spettano ai vari e molteplici soggetti pubblici, cui sono attribuite funzioni di *regulators*.

Sempre schematizzando al massimo siamo in presenza di una *economic* (ed il più delle volte *administrative*) *regulation*, locuzione che – com’è noto – ricomprende innanzitutto la regolamentazione, ma va molto al di là di essa, in quanto gli studiosi più accreditati ricomprendono nella *regulation* un fascio eterogeneo di funzioni, e quindi di strumenti regolatori, attribuite ad altrettanto eterogenee “Autorità Regolatorie” (A. La Spina e G. Majone, *Lo Stato regolatore*, Bologna 2000).

Senza – ovviamente – entrare nel merito di *querelles* definitorie pluridecennali sui confini della *regulation*, ai fini di queste rapide riflessioni è sufficiente ricordare che la *regolazione* (prescindendo dalla parte di essa costituita dalla regolamentazione) investe non solo il *controllo dei mercati alimentari*, nel senso di *verificazione della regolarità* del loro funzionamento (M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano 1993, vol. I°) ma anche, più in generale, *l’efficienza economica* dei mercati stessi.

Si tratta, quindi, a seconda dei casi, di prevenire o ridurre le posizioni monopolistiche, eventualmente anche attraverso la fissazione di prezzi (ma nei ristretti limiti, in cui, nel medio periodo, ciò possa avere effetti proconcorrenziali) o di contingenti (quote) di produzione, di vigilare sulla qualità dei prodotti e dei loro processi di trasformazione, di dettare discipline per la produzione e la conservazione degli alimenti, di sperimentare le novità della biotecnologia disciplinandone gli usi alla stregua del principio di *precauzione* (F. de Leonardis, *Il principio di precauzione nell’amministrazione di rischio*, Milano 2005) (da usarsi correttamente e non per legittimare veti ideologici), di applicare al settore i principi del diritto dei consumatori, per ridurre le asimmetrie di potere tra i produttori agricoli, gli industriali della trasformazione ed i giganti della grande distribuzione.

Sempre semplificando al massimo, complessivamente intesa la *regulation* è una funzione continua di *conformazione legale* – strutturale e funzionale – dei mercati agro-alimentari, nella quale sono compresenti, e spesso commisti, atti di regolamentazione in senso stretto (per rimanere alla determinante europea: regolamenti e direttive), ma anche decisioni politiche – cioè indirizzi – formalizzate in atti di vari organi dell’Unione, relative all’evoluzione prefigurata ed obbligata dei vari mercati agricoli unici e a volte molteplici meccanismi di controllo. Alla scala nazionale si tratta di recepire le direttive o gli indirizzi, apprestare i controlli, etc.

In sede europea la fonte primaria della *regulation* è la P.A.C. – Politica Agricola Comune.

E' superfluo, in questa sede, aggiungere che la P.A.C., sotto il profilo formale, è, al contempo, prodotto di *regulation* e fonte, a sua volta, di *regulations* applicative o specifiche o settoriali.

E, sotto il profilo sostanziale, è la risultante di complessi processi di decisione politica, nel corso dei quali sono mediati, in forme molto controverse, interessi di *lobbies*, nazionali e transnazionali, e valori-principi dei Trattati europei (concorrenza interna e protezionismo dall'esterno, tecnologie agroalimentari e genuinità delle produzioni).

Appena si scende dal livello dei concetti generali a quello delle concrete politiche, e strumentazioni, regolatorie il quadro si complica, sotto il profilo concettuale prima ancora che nella realtà concreta.

La complicazione è dovuta al fatto che nella *regulation* – rimanendo all'esempio: nella P.A.C. – sono compresenti, e non sempre armonizzati, una serie di poteri e di atti molto articolati: da quello regolamentare a quello di indirizzo politico, a quelli di controllo sull'uniformazione degli stati membri agli indirizzi europei, sino a quelli sanzionatori, a quelli promozionali ed anche di sostegno economico alla evoluzione ed alla ristrutturazione dei mercati nazionali di settore (mediante apposite azioni programmatiche).

Un'articolazione che vede spesso la compresenza di compiti in comune tra strutture politico-amministrative europee e strutture nazionali; tra strutture pubbliche e strutture private accreditate, incaricate di compiti di interesse pubblico (esternalizzazioni).

Dai rapidi accenni che precedono si intuisce che coesistono – anche con specifico riferimento al campo alimentare – sia forme di *hard regulation* (regolamenti, direttive, ma anche il “nocciolo duro”, in via di continuo accrescimento, costituito dall'*acquis communautaire*), sia forme di *soft regulation* (ad esempio: le deliberazioni dei consigli dei ministri europei di settore, le comunicazioni della Commissione, i documenti degli innumerevoli comitati).

E' tutt'altro che facile separare concettualmente in modo netto tutte queste eterogenee funzioni – di indirizzo, precettive, di controllo, promozionali e sanzionatorie – e, ancor prima, scriminare concettualmente quel che è *regulation* da quello che, a meno di scolorirne la nozione, deve essere, almeno concettualmente, tenuto distinto.

Qualche esempio può essere utile a spiegare la situazione.

Primo esempio: la P.A.C. prevede e “gestisce” una *serie* di misure e di azioni settoriali ed intersettoriali, volte alla *decostruzione* e *rimodellazione*, in funzione di razionalizzazione, dei singoli mercati che compongono il settore agricolo.

Sono *azioni di durata*, fondate su indirizzi, che somigliano un po' alle programmazioni per obiettivi (M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1995).

Non è agevole distinguere queste azioni programmatiche dalle programmazioni surrogatorie dei mercati (cui si accennerà subito appresso).

Secondo esempio: l'approvvigionamento alimentare indispensabile a fronteggiare la fame è un *public good*, ma la qualità alimentare è probabilmente un *merit good*, un bene meritorio, che è nozione diversa.

E questa distinzione si connette alla differenza, in campo alimentare (v., per tutti, F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino 2009), tra:

- la sicurezza nel senso di *security* (come salvezza, protezione dalla fame) e la speculare insicurezza, intesa come carenza o insufficienza alimentare;
- e la sicurezza come *safety* (come protezione dai pericoli che insidiano la qualità alimentare) e la speculare insicurezza circa l'affidabilità dei prodotti alimentari.

Da questa doppia distinzione concettuale discende – intuitivamente – che i modelli, e strumenti, di *regulation* applicabili al *public good* costituito dalla sicurezza (innanzitutto) *quantitativa* della disponibilità degli alimenti non coincidono con quelli volti a tutelare il *merit good*, rappresentato dalla sicurezza come “garanzia” della *qualità* dei cibi posti in commercio.

Il senso delle notazioni che precedono è che la disciplina giuridica è fluida, i confini sono incerti, siamo di fronte ad un *continuum* di decisioni/azioni caratterizzato da parziali sovrapposizioni di oggetti e strumenti piuttosto che ad una serie di blocchi regolatori separati.

III) Avendo ben presente questo *caveat* possiamo, sempre per rapide pennellate, alla terza macrofunzione, quella integrativa, quando non surrogatoria dei mercati, finalizzata ad attenuare i gravi squilibri e le crisi alimentari.

Lo strumento principale sono qui decisioni di organismi pubblici che assumono la forma prevalente di programmi di intervento, sia promozionali sia surrogatori (ad es.: azioni di sostegno).

Di passata va ricordato che nel diritto amministrativo italiano tecniche di direzione pubblicistica dei mercati agricoli – in funzione redistributiva ma anche produttiva – sono note da secoli. Ricordo solo gli ammassi obbligatori dei cereali (v. L. Costato, voce *Ammasso*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. I, Torino 1987), qualificabili come procedimenti ablatori reali. Queste tecniche si sono evolute e nel mondo contemporaneo hanno assunto necessariamente la forma di programmazioni e pianificazioni (M.S. Giannini, voce *Pianificazione*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIII, ora in *Scritti*, vol. VII, Milano 2005), perché tutte le grandi organizzazioni, pubbliche e private, lavorano ormai per programmi.

Negli ultimi cinquant'anni si è passati però dalle programmazioni che pretendevano di essere imperative alle programmazioni condizionali, in positivo o in negativo, e promozionali (Bobbio, *La funzione promozionale* del diritto, Milano 1977).

Sempre schematizzando al massimo la funzione di questi interventi surrogatori o integrativi dei mercati è, al contempo, distributiva o redistributiva di risorse esistenti e promozionale di aumenti delle produzioni nelle aree più svantaggiate, al fine di ridurre la dipendenza alimentare.

Anche su questo versante ci troviamo in presenza di una molteplicità di azioni programmatiche, poste in essere da numerosi organismi, dando luogo ad una sorta di *multilevel governance* di scopo.

Esiste, in effetti, una selva di acronimi di organismi e di azioni a livello internazionale: dalla FAO all'UNCTAD e all'IFAD, fondo finalizzato a favorire la produzione alimentare, che agiscono appunto mediante programmi e progetti per ampliare o migliorare i sistemi di produzione degli alimenti, aumentare la nutrizione nei paesi più poveri o in via di sviluppo.

Sia la FAO, che ha in corso oltre duemila progetti, che l'UNCTAD agiscono mediante progetti tematici o geografici che si concretizzano in una miriade di misure e meccanismi focalizzati sulle singole finalità, sin troppo atomizzati.

Anche l'Unione Europea nell'ambito della P.A.C. prevede – come s'è accennato – numerosi *progetti* promozionali dello sviluppo di settori agricoli o di aree geografiche svantaggiate, nell'ambito della generale politica di coesione.

A “cascata” esistono poi programmi settoriali ed intersettoriali a livello nazionale e regionale, spesso in cofinanziamento con l'Unione europea.

Nella loro estrema varietà di configurazioni – alle diverse scale – questi programmi presentano alcuni denominatori comuni, giuridici e di scienza dell'amministrazione:

- a) l'essere tutti ordinati al conseguimento di obiettivi con la conseguente qualificazione delle “agenzie” o strutture ad essi preposte come amministrazioni di risultato;
- b) il fatto che i controlli sulla loro efficacia – cioè sui risultati effettivamente conseguiti – sono oggettivamente difficili e comunque più teorici che reali essendo spesso posti in capo ad uffici ed organi delle medesime amministrazioni che li gestiscono;
- c) il fatto – in particolare – che i costi di gestione – *costi di agenzia* per usare un'espressione degli economisti – sono spesso sproporzionati rispetto alle quote di risorse effettivamente destinate alle finalità programmatiche.