

Funzioni pubbliche e competenze dei privati fra *accountability* e trasparenza: verso un diverso ordine nella Food Law

Ferdinando Albisinni

I temi della sicurezza nella *Food Law* (meglio: delle sicurezze, al plurale, in ragione della pluralità di oggetti e contenuti assunti dalla domanda di stabilità e certezze, a fronte dell'instabilità della condizione presente), hanno prepotentemente conquistato l'attenzione dei consumatori e delle istituzioni, proponendo una dimensione che per sua stessa natura supera i confini nazionali.

Al territorio, ai territori, di produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari, con quanto di individuale ed irripetibile ciascuno di essi presenta, si sostituisce lo spazio, ovvero - come è stato efficacemente osservato - «uno "spazio senza frontiere interne"; si badi, non un territorio più vasto, ma un artificiale "spazio" della produzione e degli scambi ... un luogo privo di qualità»¹.

In questo scenario, la tradizionale gerarchia delle fonti ha dovuto fare i conti con un "processo di destatalizzazione del diritto"², che ha visto l'ingresso di fonti extra nazionali e talvolta globali, e di nuovi soggetti, privi dei tradizionali requisiti di legittimazione democratica, ma variamente accreditati di una competenza affermata sul versante della tecnicità.

In tale prospettiva, il tema della sicurezza, o delle sicurezze, porta con sé, quale tema immediatamente connesso, quello della responsabilità, e dunque delle competenze, anche qui investendo soggetti ed oggetti, oltre che plurimi contenuti, fra funzioni pubbliche e competenze dei privati.

Non è dato invero neppure immaginare sicurezze, se non attraverso l'individuazione di competenze, idonee a dare risposta all'essenziale quesito: "Chi garantisce

cosa?".

D'altro canto, il passaggio da una legittimazione democratica ad un primato della tecnica, non sempre agevolmente leggibile e pienamente dichiarato, si è accompagnato ad una diversa dislocazione di potere regolatorio, e dunque di governo degli interessi, trasferito in misura significativa da soggetti di natura, nomina e struttura pubblica (con quanto ne segue in termini di applicabilità a tali soggetti dei principi propri dell'azione amministrativa e del relativo controllo), a protagonisti del mercato, che operano attraverso una molteplicità di strumenti giuridici, talvolta a base contrattuale e consensuale, talaltra espressi in termini di *soft law*, ma comunque di fatto espressione giuridica di condizioni di dominio (con quanto ne segue in termini di competizione di interessi fra stakeholders ed élites).

Da qui la ricerca di originali canoni di garanzia, adeguati a questa diversa dislocazione di poteri e capaci di individuare, sinteticamente ma efficacemente, nuovi ed originali modelli di competenze e responsabilità.

Ne è risultato un percorso disciplinare, sistematicamente orientato, specificamente legato ai temi di indagine di questo Convegno, e che fortemente riflette le esperienze dell'oggi: quello della ricerca di certezze e sicurezze attraverso il ricorso alla trasparenza, intesa come una sorta di paradigma di generale applicazione.

I temi ed i percorsi così individuati si inseriscono in una condizione, oggi largamente diffusa, che vede ciascuno di noi, come cittadino medio, privo di conoscenze reali sulle complesse strutture tecniche e sociali di cui dobbiamo servirci, e che ci obbliga a delegare sicurezze e controlli a soggetti terzi, la cui trasparenza e credibilità risultano cruciali.

In questa peculiare articolazione disciplinare, solo in parte oggetto di regolazione di fonte pubblica, hanno assunto carattere di esperienze esemplari quelle proprie della *Food Law*, alla ricerca di garanzie e rassicurazioni aventi il duplice oggetto della *safety* e della *quality* (così come accade per i mercati finanziari, a conferma anche empirica dei rilevanti aspetti di condi-

(1) N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari-Roma, 2001.

(2) A. Moscarini, *L'accreditamento nel Regolamento CE 765/2008 e le "fonti" di produzione privata*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it n. 1-2012. p. 23.

visione di strumenti e modelli fra queste aree disciplinari), in ragione dell'affidamento a soggetti privati di compiti di rilievo pubblicistico – quali i controlli, l'attribuzione di certe qualità ed idoneità, ecc. – con il fine precipuo di recuperare condizioni di uniformità, e dunque di *certezza*, cruciali in ordinamenti policentrici, non più governati dalla sola ed escludente presenza dello Stato.

Ne derivano aree di incertezza, sistematica oltre che operativa, quanto alla *trasparenza* di questi organismi, alla sindacabilità dei loro comportamenti, alla conoscibilità di procedure e di standards, con ciò determinando ulteriori significative peculiarità di una trama per sé complessa, che richiede strumenti conoscitivi e di analisi, che superano le tradizionali partizioni disciplinari.

D'altro canto, con il Trattato di Lisbona, e con l'estensione della procedura legislativa ordinaria a coprire anche aree prima riservate al solo Consiglio, i ruoli rispettivi del Parlamento e della Commissione sono stati fortemente ridisegnati. La Commissione ha acquistato un ruolo cruciale nell'adozione di atti di esecuzione e di atti delegati, ma nello stesso tempo la politicità delle determinazioni legislative del Parlamento Europeo ha acquistato un peso capace di bilanciare (almeno in talune situazioni) la *tecnicità* delle proposte della Commissione.

La declinazione della relazione fra *Fonti / Istituzioni* pubbliche e private si va insomma ridisegnando, e la ricerca di risposte ad essenziali domande di *public goods* (la tutela della salute e della sicurezza come *food safety*, certamente, ma oggi anche la riscoperta della *food security* come essenziale risorsa strategica, nella dimensione europea³ e negli scenari di migrazioni che hanno assunto dimensioni e caratteristiche assolutamente straordinarie rispetto al passato) si trova a fare i conti con un complesso disegno di regolazione, che guarda al mercato, come luogo di

regole sulle quali consumatori ed imprese possano fare *affidamento*, oltre che come arena di concorrenza.

Si torna dunque ai temi della accountability e della trasparenza.

Accountability è termine polisenso, il cui significato è progressivamente mutato nel tempo.

Basti pensare, al riguardo, che non esiste un termine che ne permetta una perfetta traduzione in italiano e che ne restituisca completamente il senso. Con esso si fa riferimento, in via generale, a meccanismi di controllo nei confronti dell'esercizio del potere. E' stato definito in termini generali come "*the process of being called to account to some authority for one's actions*"⁴. Implica, più specificamente, che "*some actors have the right to hold other actors to a set of standards, to judge whether they have fulfilled their responsibilities in light of these standards, and to impose sanctions if they determine that these responsibilities have not been met*"⁵. Le caratteristiche ricorrenti sono prevalentemente: la circostanza di instaurare una relazione esterna, nel senso che la verifica sull'operato viene compiuta da un soggetto diverso rispetto a quello da valutare; l'attribuzione, al soggetto deputato alla verifica, del potere di richiedere spiegazioni ed imporre sanzioni.

Ma anche trasparenza nella *food law* è espressione polisemica⁶, non riducibile alla sola area disciplinare dell'etichettatura, della relazione B2C, ma necessariamente declinata in più dimensioni, distinte ma fra loro necessariamente intersecantesi, e a tutt'oggi realizzate solo in misura parziale, come confermato anche da alcuni recenti episodi tutt'altro che *trasparenti*.⁷

D'altro canto, il concetto stesso di trasparenza, anche se non ancora l'utilizzo dell'espressione, fa la sua prima apparizione nell'esperienza del diritto alimentare europeo già nei primi anni '90 dello scorso secolo, con la direttiva del 1993 che ha introdotto il metodo

(³) In argomento, per specifiche indicazioni sulle linee emergenti nelle ultime riforme europee, sia consentito rinviare a F.Albisinni, *Riscoprire l'agricoltura (e il diritto agrario) nella Politica Agricola Comune*, in "Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità", a cura di G. Sgarbanti – P. Borghi – A. Germanò, Milano, Giuffrè, 2014, 299.

(⁴) R. Mulgan, "*Accountability: An Ever-Expanding Concept?*", in *Public Administration*, 78, 555-573, 2002.

(⁵) R.W.Grant – R. O. Keohane, *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, in *American Political Science Review*, vol. 99, n. 1, 29-43, 2005.

(⁶) In argomento, per più ampie indicazioni, sia consentito rinviare a F.Albisinni, *Transparency, crisis and innovation in EU Food Law*, in *Rivista della Regolazione e dei Mercati*, n. 1-2015, p. 97.

(⁷) Si v. in proposito la recente significativa vicenda dell'approvazione da parte della Commissione Europea del Regolamento di esecuzione (EU) 13 dicembre 2013, n. 1337/2013, in tema di etichettatura delle carni suina, ovina, caprina e di volatili.

HACCP⁸, con ciò confermando il diritto alimentare europeo come esemplare laboratorio di elaborazione di nuovi istituti e nuove regole, in prosieguo estesi anche ad altri comparti dell'ordinamento.

La direttiva del 1993, introducendo i principi dell'analisi e del controllo dei punti critici, ha assegnato rilievo giuridico all'auto-organizzazione del produttore alimentare, valorizzando la consapevolezza dell'impresa circa profili di responsabilità organizzativa prima che di responsabilità per danno; ha valorizzato l'attenzione verso la filiera produttiva, ha sottolineato l'importanza di una comunicazione espressa e consapevole all'interno ed all'esterno dell'impresa alimentare, come elemento di garanzia e come caratteristica connotante di questa attività.

In altre parole: i produttori di alimenti venivano chiamati ad essere trasparenti nella loro attività. "Analizza ciò che fai, dichiaralo e documentalo": questo è il precetto che sintetizza l'introduzione del metodo HACCP e che chiaramente evoca il principio di trasparenza nell'attività delle imprese alimentari. Non è più sufficiente che il singolo prodotto rispetti le prescrizioni ad esso relative; l'attività e la struttura aziendale nel loro insieme devono essere trasparenti, essere una casa di vetro, al cui interno i controlli ufficiali possano guardare senza ostacoli.

La generalizzata adozione del metodo HACCP si collocava all'interno di un processo, attraverso il quale principi elaborati dalla legislazione europea facevano ingresso negli ordinamenti domestici, costruendo una relazione fra fiducia dei consumatori, tutela della salute e libera circolazione delle merci, e così nei fatti introducendo il paradigma della trasparenza come canone effettivo, pur se non esplicitamente nominato. In questa prima esperienza legislativa, la *trasparenza* non è collocata all'interno della comunicazione con i consumatori, ma è piuttosto assunta come ragion d'essere della auto-organizzazione interna dei produttori, nella misura in cui la piena e consapevole *trasparenza interna* nelle imprese alimentari viene intesa come condizione di affidabilità e dunque di fidu-

cia. In prosieguo, con la crisi della BSE, alla fine degli anni '90, la *trasparenza*, nelle sue differenti declinazioni, fa il suo ingresso ufficiale nel vocabolario del diritto alimentare europeo.

Il Regolamento n. 820/97⁹, adottato in risposta alla crisi della BSE, esprime un nuovo approccio disciplinare, che riguarda sia i *contenuti* investiti che la base *giuridica* utilizzata.

La *trasparenza* è espressamente menzionata come un *obiettivo* da realizzare e come uno *strumento* per stabilizzare il mercato¹⁰, con una caratterizzazione plurale che pochi anni dopo verrà definitivamente confermata dalla Corte di giustizia con la ben nota sentenza del 2000¹¹, resa proprio in riferimento al Regolamento n. 820/97; sentenza che ha valorizzato espressamente il canone di trasparenza, con questa esemplare motivazione:

«Si deve quindi constatare che, disciplinando le condizioni di produzione e di commercializzazione delle carni bovine e dei prodotti a base di carne bovina per *migliorare la trasparenza di tali condizioni*, il regolamento impugnato ha lo scopo essenziale di perseguire gli obiettivi di cui all'art.39 del Trattato, in particolare la stabilizzazione del mercato. Giustamente, quindi, esso è stato adottato in base all'art.43 del Trattato»¹².

Sicché, secondo l'originale modello ricostruttivo fatto proprio dalla Corte di giustizia, il Regolamento n. 820/97 aveva rettammente introdotto il canone di *trasparenza* non solo all'interno dell'impresa alimentare (come aveva già fatto la Direttiva n. 43/93 sull'HACCP), ma nell'intera filiera alimentare, anche se limitatamente ai bovini ed alla loro carne.

La *trasparenza* si qualifica così come duplice canone di garanzia:

- come *trasparenza interna* alla catena alimentare, attraverso la *tracciabilità*;
- come *trasparenza esterna* rivolta ai consumatori ed al mercato, attraverso *l'etichettatura obbligatoria da area vasta*.

Il successivo, rilevante, passaggio è segnato dal Libro

⁽⁸⁾ E' la ben nota Direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, sull'igiene dei prodotti alimentari, attuata in Italia con il Decreto legislativo 26 maggio 1997, n.155.

⁽⁹⁾ Regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio, del 21 aprile 1997, sulla creazione di un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e sull'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

⁽¹⁰⁾ V. il considerando (1) del Reg. n. 820/97, cit.

⁽¹¹⁾ Sentenza in causa C-269/97, Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea.

⁽¹²⁾ Punti 47, 52, 53, 59, 60 della motivazione.

bianco sulla sicurezza alimentare della Commissione europea del 2000,¹³ che conclude significativamente: “Una *maggior trasparenza* a tutti i livelli della politica di sicurezza alimentare è il *filo conduttore* dell'intero Libro bianco e contribuirà in modo fondamentale ad accrescere la fiducia dei consumatori nella politica di sicurezza alimentare dell'UE.”¹⁴

Questa rinnovata e dichiarata attenzione alla trasparenza, come canone sistemico capace di conformare l'intera disciplina, troverà espressione concreta nel successivo Regolamento n. 178/2002¹⁵, e nell'intero sistema europeo di diritto alimentare quale introdotto a partire da questo regolamento.

Alcuni studiosi hanno identificato la *trasparenza* come “the literal value of accountability, the idea that an accountable bureaucrat and organisation must explain, or account for, its actions. ... a key requirement for all other dimensions of accountability” (Koppell, 2010).

Altri hanno sottolineato “the multiple frames in which we can see *accountability* and transparency and the relationship between them – as *Siamese twins*, as *matching parts* and as an «*awkward couple*»”, notando che “*more recent academic literature tends to differentiate different models and types of accountability and the same is just beginning to happen with the idea of transparency*” (Hood, 2012).

Oggi, circa due decenni dopo la crisi della BSE e più che un decennio dopo il Libro bianco e l'adozione della GFL, quando parliamo di *trasparenza* nel *diritto alimentare europeo*, facciamo riferimento ad un *canone polisemico* utilizzato secondo diverse declinazioni, non necessariamente uniformi, pur avendo ispirazioni e fini condivisi, e che coprono:

- (1) la *trasparenza* nella regolazione e nella governance;
- (2) la *trasparenza* all'interno dell'attività delle imprese alimentari;
- (3) la *trasparenza* nelle relazioni di mercato, B2B;
- (4) la *trasparenza*, infine, nella comunicazione e infor-

mazione al consumatore, tanto in termini di *food safety* che in termini di qualità, sia da parte delle autorità pubbliche che da parte delle imprese alimentari, nelle relazioni B2C, oltre che da parte di organismi privati a qualunque titolo coinvolti (ivi inclusi quindi gli enti di certificazione).

Sembra di dover concludere che in un mercato alimentare globale – per ciò stesso difficilmente apprezzabile in tutti i suoi elementi – il passaggio dalla *accountability* ad una *responsabilità* chiaramente intesa nei suoi oggetti e contenuti richiede una *trasparenza* compiutamente collocata all'interno del *rule of law*, presidiata dall'essenziale garanzia che la nostra Costituzione esprime con l'art. 97, ridefinita in termini di diritti e di azionabilità, oltre che di disegno istituzionale, anche attraverso *nuove forme di conoscenza e di tutela*, così muovendo verso un *diverso ordine nella Food Law*, nella pluralità di oggetti, strumenti e contenuti indagati dall'Associazione Italiana di Diritto Alimentare in questi suoi primi dieci anni di vita.

ABSTRACT

The paper underlines the multiple meanings and declinations assigned to transparency as a polysemic paradigm, with reference to participation and openness in legislation and in administration, to the adoption of innovative models of food business undertakings open to internal and external scrutiny, to the establishment of fair market relations within the agri-food chain, and finally to rules regarding the information to consumers. The thesis is that transparency in communication to consumers cannot be realized by itself alone, but requires transparency in regulation and governance and transparency in market relations, and this implies responsibility and accountability of all the actors in scene.

□

⁽¹³⁾ Libro Bianco della Commissione Europea sulla sicurezza alimentare, Bruxelles, 12 gennaio 2000, COM (1999) 719 def.

⁽¹⁴⁾ Libro Bianco, cit., a p. 41 nelle “conclusioni”.

⁽¹⁵⁾ E' il notissimo Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.