

Trasparenze, certezze e sicurezze dei prodotti e dei mercati agroalimentari: correlazioni e funzioni

Sandro Amorosino

1. La categoria giuridica delle certezze – riferita ai prodotti agroalimentari e, più complessivamente, ai mercati agroalimentari – può essere considerata come l’anello intermedio di una *sequenza* che inizia dalla trasparenza e si conclude con le sicurezze alimentari.

Schematizzando al massimo si può dire che la trasparenza, circa la struttura merceologica ed i processi produttivi degli alimenti, è il *presupposto funzionale* dei procedimenti mediante i quali vengono verificati e “riconosciuti”, nel senso che ricevono una qualifica avente rilevanza giuridica, gli alimenti stessi; “riconoscimento” che, a sua volta, è presupposto della sicurezza alimentare (intesa come *safety* = tutela), riferita sia ai consumatori sia ai mercati, rispetto ai quali la sicurezza dei prodotti è condizione di fluidità degli scambi e di efficienza dei mercati medesimi.

Il minimo comun denominatore, il *collegamento funzionale* tra le tre sfere giuridiche è l’essere ordinate a garantire l’identità/qualità dei prodotti.

La *funzione di trasparenza*, nelle sue articolazioni, precede (o, talora, è la prima parte di) quella di accertamento, ch’è una verifica *ex post* della effettiva rispondenza dell’alimento alle prescrizioni, soprattutto tecniche, che ne disciplinano metodi di produzione e composizione merceologica. L’informazione, a sua volta, è strumentale alla trasparenza¹ e, specular-

mente, la trasparenza è funzionale all’informazione. Infine, a valle, la sicurezza è l’obiettivo, il risultato finale perseguito.

Siamo dunque in presenza di funzioni pubbliche concatenate in vista di un *risultato* e, complessivamente – in termini sistemici – di *amministrazioni* (intese come soggetti e come attività) di risultato. Gli organismi preposti possono essere di natura pubblica, privata o mista; le attività possono essere eteroregolamentate, autoregolamentate o a regolazione mista.

2. Lo schema sopra delineato deve fare i conti con la complessità di tutte e tre le funzioni, che negli odierni ordinamenti multilivello si presentano composite e multiformi.

Il concetto giuridico di trasparenza è polisemico²: in primo luogo come finalità delle fonti regolatorie (realizzata spesso imperfettamente); poi come organizzazione “aperta” della *governance*, cioè delle strutture incaricate di assicurarla; ancora: come procedimenti di controllo “sul campo” o “in corpore”, che possono essere caratterizzati in senso strettamente tecnico o anche partecipativo; ed essere di autocontrollo, di eterocontrollo o misti.

Abbiamo, dunque, non una trasparenza astratta, ma le trasparenze come componenti di una macrofunzione.

Analogamente si deve parlare al plurale di certezze e non della certezza, la quale è una sintesi verbale e non un’ipostasi.

Com’è noto la sistemazione dogmatica dei procedimenti amministrativi dichiarativi, tra i quali gli *accertamenti*, che qui vengono in rilievo, è dovuta a M.S. Giannini³; una convincente ricostruzione recente è di A. Benedetti⁴.

Le certezze relative alla qualità di beni, servizi o organizzazioni provengono, nel mondo contemporaneo, da soggetti pubblici, ma anche da organismi privati⁵.

(¹) V. A. Carretero Garcia, *L’informazione alimentare: un incerto regolamento*, in q. Riv.

(²) F. Albisinni, *Transparency, crisis and innovation in EU Food Law*, UCLA-Harvard Food Law and Policy Conference, October 24, 2014.

(³) *Diritto amministrativo*, III ed., Milano 1993, vol. II, ma la prima edizione è del 1970.

(⁴) A. Benedetti, *Certezza pubblica e certezze private*, Milano 2010.

(⁵) Sia consentito il richiamo a S. Amorosino, *Il sistema di accreditamento degli organismi privati di certificazione*, in Id., *Diritto dell’economia pubblico e privato*, Sapienza Università Ed., Roma 2012.

Lo scenario generale è quello, molto frammentato, della moltiplicazione, nella realtà contemporanea, dei settori di attività economicamente rilevanti, nei quali dei plessi numerosissimi, e talora sconosciuti, di *norme tecniche*, di varie fonti, tentano di “mettere ordine”, di dare certezza, per assicurare la *qualità riconoscibile*, quindi una certa standardizzazione, di prodotti, servizi, organizzazioni, al fine di assicurare la *fluidità* dei mercati.

E alla moltiplicazione di norme tecniche di settore si accompagna la moltiplicazione dei “controlli” (in senso atecnico) da parte di organismi, di varia natura, che valutano la qualità – vale a dire la conformità alle norme tecniche – di merci, servizi ed organizzazioni. Alle certezze pubbliche si affiancano quelle di fonte privata, la cui “ricaduta” commerciale è innegabile, e per questo si parla di certificazioni volontarie di mercato, la cui valenza può essere solo commerciale o anche giuridica.

Si discute su come debbano essere propriamente definite queste valutazioni di conformità e – prima – come sia definibile in termini giuridici la qualità, che è un concetto relazionale (di che cosa? sotto che profilo?). La definizione ISO di *qualità* è la seguente: “*il grado in cui un insieme di caratteristiche intrinseche soddisfa i requisiti*”; il riferimento è ai *requisiti oggettivi* che deve avere un prodotto, o un servizio, etc..

Nell'accennato scenario generale i procedimenti amministrativi che riguardano i processi di produzione ed i prodotti alimentari, appartengono alla species degli accertamenti della qualità e possono concludersi con una certificazione di fonte pubblica o di fonte privata, ma anche, più semplicemente, con l'etichettatura di un prodotto di cui è indicata la provenienza e la natura merceologica.

3. I processi ed i prodotti agroalimentari costituiscono un campo di studio privilegiato dei poteri e dei procedimenti accertativi, la cui importanza capitale per il settore è superfluo sottolineare.

La *multiformità* delle funzioni di accertamento in questa specifica materia deriva da quattro, concorrenti, fattori:

- I) l'eterogeneità delle fonti;
- II) la varietà di articolazione delle funzioni stesse, in

rapporto ai diversi prodotti valutati;
III) la loro imputazione giuridica a figure soggettive, pubbliche o private, e la struttura organizzativa dei “verificatori”;

IV) gli effetti giuridici – graduati – del giudizio reso. Le combinazioni tra queste variabili possono essere molteplici, dando luogo ad una sorta di caleidoscopio. Ci si limita, quindi, ad indicare l'elemento strutturale comune – quello *precettivo* – che caratterizza ciascuno di questi fattori.

Si è usata la locuzione “precettivo” più generale, e non quella “normativo”, perché le discipline relative alle certezze sono di varia natura, non solo regolamentatrici, ma anche, più ampiamente, regolatorie.

Le operazioni di verifica sono disciplinate da *regole del procedimento* e da regole del giudizio, a caratterizzazione fortemente tecnica, che riguardano i parametri del giudizio, relativi a ciascuna classe di prodotti (ad esempio: le miscele di caffè).

Per quanto riguarda gli organismi di verifica sono *regole di struttura e di comportamento*, volte ad assicurarne la qualificazione tecnica, nonché la “serietà” e l'indipendenza.

Infine anche l'efficacia, il valore giuridico (e – mediatamente – commerciale) del giudizio espresso è graduato in base a specifiche *regole del valore*.

Sotto quest'ultimo profilo è interessante notare l'analogia con quanto accade in altri tipi di mercati, per quanto riguarda i giudizi di fonte privata.

Un parallelismo può essere instaurato con i giudizi delle agenzie di *rating* ed, in particolare, con il valore *regolatorio* che alcuni ordinamenti generali riconoscono a tali giudizi.

Gli organismi privati di certificazione in campo alimentare esprimono, a richiesta, giudizi sulla qualità di prodotti alimentari, esattamente come fanno le agenzie di *rating* (nella parte *solicited* della loro attività) su prodotti e soprattutto strumenti finanziari e, quindi, sui loro emittenti.

I giudizi delle agenzie di *rating* e dei certificatori sono opinioni motivate – pur autorevoli, se sono tecnicamente molto qualificate – che possono, in varia misura, influenzare i rispettivi mercati “di riferimento”. E sia i certificatori di prodotti alimentari che le agenzie di *rating* (per la parte *solicited* della loro attività) rispondono per i *danni reputazionali ingiusti* eventual-

mente arrecati ai soggetti che hanno sollecitato il giudizio, in caso di valutazioni negative rivelatesi infondate o eccessive che abbiano prodotto perdite di quote di mercato⁶.

4. Diversa è la situazione se ai giudizi dei “certificatori” – sulla qualità intrinseca dei prodotti alimentari e – rispettivamente – sull’affidabilità degli emittenti gli strumenti finanziari – viene riconosciuta, da norme di ordinamenti generali – europei o italiani – anche una *valenza regolatoria*⁷ (per dirla in termini semplici: una forma di considerazione privilegiata, e talora di avallo implicito, di fonte pubblica, dei giudizi espressi, la quale ovviamente favorisce la circolazione e negoziazione, nei rispettivi mercati, degli alimenti o degli strumenti finanziari “certificati”).

La valenza regolatoria riconosciuta ai giudizi dei certificatori costituisce quindi un valore aggiunto per i prodotti certificati, i quali si giovano di un trattamento regolatorio più favorevole (*regulatory license*).

Naturalmente vi sono differenze di regime giuridico tra i due settori:

- la supervisione sulle agenzie di *rating* è affidata ad un’autorità europea indipendente, l’ESMA, presso la quale esse devono registrarsi per poter operare sui mercati europei, ciò che implica comunque una verifica della sussistenza dei requisiti di idoneità;
- i certificatori “alimentari” sono soggetti al controllo preventivo da parte degli organismi nazionali di accreditamento, che possono essere a loro volta pubblici o privati (in Italia Accredia s.p.a.), statali o regionali, etc..

Resta un dato di fondo, una *invariante*, che accomuna i regimi giuridici di molti mercati: la presenza di meccanismi mediante i quali si producono *certezze private a rilevanza pubblica* in ordine ai beni scambiati sui mercati stessi; tali certezze costituiscono uno dei *pilastr*i della loro *organizzazione giuridica* [accanto all’apertura e concorrenzialità, alla affidabilità/efficienza delle strutture, o anche solo reti, che li gestiscono; alla correttezza/trasparenza di funzionamento].

5. Per quanto specificamente riguarda le *funzioni di certezza* relative ai prodotti alimentari si può ritenere – in sintesi – ch’esse siano caratterizzate:

- a) dal policentrismo precettivo ed amministrativo e dalla *varietà di morfologie*;
- b) dall’accentuata esternalizzazione di funzioni di interesse pubblico ad organismi privati accreditati;
- c) dal concorso di fonti di eteroregolamentazione e di autoregolamentazione dell’attività dei soggetti privati che “producono le certezze”;
- d) dal valore regolatorio delle certificazioni, che può essere addirittura derogatorio rispetto al paradigma della concorrenza assoluta in quanto consente un trattamento preferenziale a fini di tutela di taluni prodotti (ad esempio DOC).

Ci si limita a rapidi cenni per ciascuno dei quattro profili. La varietà di morfologie e dei precetti che le caratterizzano dipendono innanzitutto dalla grande quantità di prodotti alimentari, molti dei quali assoggettati non solo a regolamentazioni in senso proprio ma anche a politiche e programmazioni di settore quantitative e qualitative.

Ne consegue che il prodotto alimentare deve essere valutato non solo alla stregua della sua struttura materiale intrinseca ma anche delle caratteristiche prescritte da regole tecniche di varia provenienza.

Per quanto riguarda i soggetti certificatori s’è già sottolineata il progressivo affidamento della funzione ad organismi privati.

Un aspetto nuovo è l’istituzionalizzazione della compresenza degli organismi anche pubblici di certificazione e dei gruppi di produttori associati⁸, ai quali i regolamenti europei (n. 261/2012 ed ora l’art. 150 del Regolamento n. 1308/2013) attribuiscono funzioni di pianificazione e regolazione delle produzioni.

L’attività di standardizzazione qualitativa dei singoli prodotti è attribuita innanzitutto – in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale – ad organizzazioni rigorosamente private di produttori.

Ne consegue una posizione negoziale forte, ed una dialettica, tra le aggregazioni di produttori e gli organismi di certificazione sul merito dei criteri di giudizio da

⁽⁶⁾ V. L. Di Donna, *La responsabilità civile delle agenzie di rating*, Padova 2012, p. 402 ss..

⁽⁷⁾ V. S. Amorosino, *Rilevanze pubblicistiche delle agenzie di rating finanziario*, in AA.VV., *Le agenzie di rating*, a cura di A. Principe, Milano 2014, p. 339 ss..

⁽⁸⁾ V. I. Canfora, *Gruppi di produttori ed enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione mobile*, relazione al Convegno dell’AIDA, “Il diritto alimentare, laboratorio del nuovo diritto europeo. Un bilancio a 10 anni dalla costituzione dell’AIDA”, Rovio. 27-28 novembre 2014. in corso di pubbl. in *Riv.*

adottarsi: una sorta di frontiera mobile del merito qualitativo.

Le disposizioni che disciplinano l'attività dei certificatori sono innanzitutto di fonte pubblicistica e riguardano sia il loro accreditamento, sia le procedure ch'essi sono tenuti a seguire nello svolgimento della loro attività. In ragione del fatto che svolgono funzioni d'interesse pubblico, dall'esercizio delle quali derivano effetti giuridici di qualificazione a valenza generale di produzioni e prodotti, le modalità del loro operare sono predeterminate in *schemi procedurali obbligati* (analogamente a quanto accade per le pubbliche amministrazioni) e prevedono l'obbligo di motivazione del giudizio.

Si verifica, quindi, un'amministrativizzazione delle forme di esercizio della funzione – a fini di trasparenza ed *accountability* – analoga a quella prevista, ad esempio, dalle direttive europee sulle procedure ad evidenza pubblica da seguirsi anche quando il committente è un soggetto privato (*general contractor* o concessionario) che agisce per la realizzazione di un'opera pubblica.

Se le regole del procedimento, che riguardano la forma dell'*attività*, sono pubblicistiche, le *regole del giudizio*, vale a dire i parametri di valutazione sostanziale, sono di tipo tecnico, sono finalizzate alla standardizzazione dei giudizi e molto spesso sono di derivazione privatistica, cristallizzate nella prassi dei vari mercati, ed utilizzate dai certificatori; possono anche essere autoprodotte dallo stesso soggetto certificatore.

Sono, dunque, forme di *autoregolazione* che presentano *vantaggi* (l'*expertise* degli autori, la flessibilità, l'incentivo a rispettare le regole che deriva dal "sentirle proprie"), ma anche *svantaggi* (la talora limitata conoscibilità delle regole stesse, e quindi *accountability*, che assoggetta i produttori degli alimenti ad una eccessiva discrezionalità dei giudizi dei certificatori; le eccessive tutele a protezione dei certificatori)⁹.

La predeterminazione della procedura e l'obbligo di motivazione hanno una funzione essenziale ai fini della sindacabilità del giudizio negativo, da parte di giudici o di collegi arbitrali tecnici, che possono essere previsti nel contratto stipulato tra il certificatore ed il richiedente la certificazione.

Al tema del valore regolatorio dei giudizi s'è accennato.

6. Solo un cenno, infine, agli obiettivi dell'intera sequenza: le sicurezze relative ai prodotti alimentari. Anche in questo caso si è usato il plurale perché, rimanendo sul versante della *safety*, vengono in rilievo varie declinazioni, o gradazioni, della sicurezza dei prodotti alimentari:

- innanzitutto l'assenza di rischiosità per la salute umana e animale. A questi fini viene in evidenza l'importanza della certezza che è attribuita alle valutazioni dei certificatori;
- in secondo luogo la certezza della piena corrispondenza tra la "cosa" ed il "nome" (che il vino etichettato come tale sia effettivamente dei Colli Euganei, prodotto in conformità dello specifico disciplinare);
- in terzo luogo una eventuale valutazione di merito relativa al particolare pregio.

A queste diverse declinazioni e graduazioni corrispondono, a monte – nelle due fasi che precedono, della trasparenza e della certezza – valutazioni e giudizi a complessità e valenza crescenti.

ABSTRACT

Le certezze giuridiche – relativamente alla qualità di prodotti e di mercati alimentari – sono l'anello intermedio di una "catena" che inizia con la trasparenza della struttura merceologica e dei processi produttivi degli alimenti e termina con la sicurezza alimentare.

L'intera "catena" è nel suo insieme volta al risultato di assicurare la conformità di un determinato alimento, naturale o lavorato dall'uomo, a standards di non rischiosità per la salute umana e animale, di corrispondenza tra la sostanza materiale e la denominazione dell'alimento stesso, nonché - in alcuni casi - di pregio qualitativo.

The legal certainty - with reference to agri-food quality products – is the link of a "chain" which starts with the transparency of production processes and ends with food safety .

This "chain" ensures the compliance of specific food standards – whether natural or processed - which address both food safety and food quality and even the compliance between the raw materials and the food's name as well as its quality value.

□

(⁹) N. Rangone, *Declinazioni e implicazioni dell'autoregolazione: alla ricerca della giusta misura tra autonomia privata e pubblico potere*. in *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it* n. 4/2011. p. 39 ss.