

I GEORGOFILI

Quaderni
2005-V



OLTRE LE DOP

NUOVI STRUMENTI PER LA GARANZIA
DELLA SICUREZZA, DELLA QUALITÀ
E DELLE SPECIFICITÀ DEI PRODOTTI ALIMENTARI

Firenze, 7 dicembre 2005

SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA

*Volume realizzato con la partecipazione finanziaria
di ARSIA - Regione Toscana*



Copyright © 2006
Accademia dei Georgofili
Firenze
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili»
Anno 2005 - Serie VIII - Vol. 2 (181° dall'inizio)

Responsabile redazionale: dott. Paolo Nanni

Servizi redazionali, grafica e impaginazione
SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA
Via G. Benivieni 1 - Firenze
Tel. 055 5532924
Fax: 055 5532085
info@sefeditrice.it
www.sefeditrice.it

INDICE

CLAUDIO PERI <i>Nuovi modelli di valorizzazione dei prodotti alimentari</i>	7
ORAZIO OLIVIERI <i>Strumenti alternativi di riconoscimento delle specificità territoriali</i>	27
PAOLO ROMANO MARINI <i>Nuovi approcci alla garanzia della sicurezza e della conformità dei processi e dei prodotti</i>	45
STEFANO PESCI <i>Problemi della “qualità” del sistema normativo</i>	61
MARIACHIARA TALLACCHINI <i>Etica della fiducia e fiducia nell’etica degli esperti</i>	71
NATALE BAZZANTI <i>I prodotti agro-alimentari tradizionali: ipotesi di riconoscimento per la loro valorizzazione</i>	87
FRANCO SCARAMUZZI <i>Intervento finale</i>	105

Claudio Peri*

Nuovi modelli di valorizzazione dei prodotti alimentari

PREMESSA

La motivazione fondamentale di questa giornata di studio è la consapevolezza che i problemi della qualità e della sicurezza dei cibi richiedono un sollecito ripensamento poiché recentemente due elementi del contesto sono radicalmente cambiati.

È cambiato il contesto commerciale, cioè le regole, gli spazi e le attese del mercato. In genere tutto ciò viene compreso nel termine “globalizzazione”, ma si tratta in realtà di un fenomeno molto complesso: sono cambiati i sistemi di informazione, le abitudini, le preferenze e le attese del consumatore, sono cambiati i concorrenti. L’imitazione dei prodotti praticamente non ha più regole né confini. Il mercato dei prodotti e delle specialità alimentari è sottoposto, come tutto il resto, a una tensione molto forte in una situazione in cui si pone l’alternativa fra cercare le vie di nuovi rilanci o lasciarsi emarginare e poi lentamente colonizzare da nuove proposte di varia origine.

Sul mercato americano questa lotta è già in pieno svolgimento: gli oli extra vergini toscani se la devono vedere con quelli della Nuova Zelanda, che dieci anni fa era ancora un produttore insignificante; le ceramiche pregiate della nostra tradizione se la devono vedere con eleganti, recentissime alternative *made in China*.

Il secondo elemento che è cambiato – e qui il problema riguarda soprattutto la sicurezza dei cibi – è la legislazione alimentare. Nuovi regolamenti europei e nuovi orientamenti delle autorità sanitarie impostano su nuove basi la gestione del rischio igienico. È di ieri, eppure sembra un secolo, che la sicu-

* *Presidente dell’Associazione TREE, Milano, Presidente incaricato del Centro Studi per la Qualità dell’Accademia dei Georgofili*

rezza era intesa come conformità a standard dei prodotti e dei materiali. Poi a questa impostazione si è aggiunta, con l'HACCP, la prevenzione del rischio intesa come gestione delle prescrizioni igieniche e dei punti critici con lo scopo di prevenire i rischi immediati (cioè concreti e probabili) per la salute del consumatore. Ma siamo già all'era della previsione e si parla di prevenzione dei rischi possibili, anche se poco probabili. Si tende ad anticipare l'intervento preventivo: dal prodotto al processo, dai rischi probabili a quelli possibili, dal controllo alla progettazione del processo.

Del tema della sicurezza parleranno in particolare Paolo Marini e Stefano Pesci, mentre Orazio Olivieri, Natale Bazzanti e io ci occuperemo del tema della qualità. Su tutto aleggia la sensazione che siano in gioco non solo le leggi economiche o quelle della sicurezza, ma anche alcuni valori fondamentali come quello della fiducia e della trasparenza, della comunicazione e delle attese delle persone intese non più come semplici consumatori, ma come cittadini. Dall'etica può dunque giungere qualche luce sulla complessità dei problemi che ci sono di fronte e di questo parlerà Mariachiara Tallacchini.

Un'altra sensazione importante di coloro che hanno organizzato questa giornata – ai relatori che ho citato aggiungo il presidente di questa Accademia, Franco Scaramuzzi – è che la situazione che abbiamo di fronte, oltre a essere nuova e complessa, è anche in evoluzione e perciò mutevole. Cosicché sarebbe opportuno che questa giornata di studio non si riducesse a un evento isolato, ma potesse diventare un osservatorio permanente dei mutamenti, per aiutarci ad adattare la nostra visione allo scenario che continuamente viene ridefinito dai fatti.

Nell'anno 2001 un gruppo di studiosi ed esperti francesi fu incaricato dal governo di quel Paese di preparare uno studio dal quale si potessero delineare gli scenari di evoluzione del settore agroalimentare nella prospettiva dell'anno 2015. Questo interessante studio è stato sintetizzato e illustrato a Milano nella primavera del 2005 dal prof. Egizio Valceschini dell'INRA, facente parte del panel degli studiosi coinvolti (DATAR, *Agriculture et Territoire*, Horizon 2015, Parigi, 2001). Secondo le sue parole già dopo 4 anni lo studio, pur indicando alcune linee di tendenza tuttora valide, era già chiaramente superato. Ancora più nettamente erano contraddette le previsioni sullo scenario che a parere del panel di studiosi avrebbe avuto la maggiore probabilità di realizzarsi. La capacità di adattarsi "in fretta" ai cambiamenti è la condizione di successo o addirittura di sopravvivenza. Al Davos World Economic Forum di due anni fa, Klaus Schwab ha così sintetizzato il fenomeno che stiamo vivendo in questi anni: «*We have moved from a world where the big eat the small to a world where the fast eat the slow*». Siamo nel *Fastworld* e dobbiamo affrettarci a capirlo (Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*, Anchor Books, NewYork, 2000).

VALORIZZAZIONE DEI PRODOTTI ALIMENTARI

Per quello che mi riguarda, intendo trattare il tema della valorizzazione dei prodotti alimentari. Ho in mente, ovviamente, i prodotti tipici italiani, ma in un'ottica aperta della qualità alimentare, cioè nell'ottica del consumatore reale.

Demos, un centro di ricerca politica e sociale vicino al governo laburista inglese ha trattato il problema con queste parole: «...*rebrand Britain as one of the world's pioneers rather than one of its museums...*» E Tony Blair ha aggiunto: «*I'm proud of my Country's past, but I don't want to live in it...*».

Il che non vuol dire rinnegare le proprie tradizioni, ma valorizzarle riproponendole in maniera nuova ed efficace. Considerando il modo in cui generalmente si persegue (nei consorzi di produttori, negli Assessorati all'Agricoltura, nel MIPAF) la valorizzazione dei prodotti tipici, mi è sorta spesso questa domanda: «ma l'Italia è sicura di capire quello che sa?».

Naturalmente, la scelta di questo argomento deriva dalla percezione che i metodi e gli strumenti che utilizziamo attualmente (le DOP, i marchi di tipicità e tutto l'armamentario di regole che li accompagna) non siano più adatti a valorizzare i nostri prodotti. Desidero citare qui, come riferimento più pertinente, la cosiddetta "legge della varietà del requisito" che tutti gli esperti di sistemi ben conoscono e che si può enunciare così:

«Abbiamo bisogno di esplorare le variazioni che si presentano nei processi da noi utilizzati... I processi che si sono dimostrati efficaci in precedenza potrebbero non esserlo più, se cambia l'ambiente o il sistema che ci circonda... Uno dei tranelli e dei limiti della creatività è il successo riscosso in passato. È facile credere che se qualcosa ha funzionato in passato, continuerà a funzionare. Ma se intervengono mutamenti nel sistema circostante, non sarà più così...» (Robert Dilts, *Creare modelli con la PNL*, Editrice Astrolabio, Roma, 2003).

A me sembra evidente che negli ultimi 10 anni il sistema circostante sia profondamente mutato e che i processi di valorizzazione dei prodotti che si sono dimostrati efficaci in precedenza non lo siano più.

Mi è capitato qualche settimana fa un libro molto interessante di Thomas L. Friedman (già citato) giornalista del «New York Times» specializzato in economia internazionale e globalizzazione. Nel libro intitolato *The Lexus and The Olive Tree* egli pone a confronto il mondo ipertecnologico della globalizzazione (emblematicamente rappresentato nella fabbrica giapponese di automobili Lexus, interamente robotizzata) e quello delle tradizioni e delle culture locali (emblematicamente rappresentato dall'albero di olivo, simbolo della tradizione. In Palestina, egli dice, per un albero di olivo cioè per la propria

casa, il proprio paese, la propria tradizione, si può uccidere). Egli offre questa visione allarmata della globalizzazione:

«Poiché la globalizzazione sta creando un unico mercato con enormi economie di scala che premiano chi fa lo stesso business o vende lo stesso prodotto in tutto il mondo, essa può provocare una simultanea omogeneizzazione dei consumi in tutto il mondo...

E poiché la globalizzazione – che è una forza culturalmente omogeneizzante – si diffonde così rapidamente, c'è veramente il pericolo che in pochi decenni questa forza spazzi via le diversità ambientali e culturali che hanno richiesto milioni di anni di evoluzione biologica e umana per prodursi...».

Come possiamo reagire a questo “tsunami” livellatore e omogeneizzatore? Non c'è, egli dice, altra alternativa che quella di innovare le nostre tradizioni e impossessarsi delle nuove tecnologie per farle rivivere. Così Friedman illustra il concetto di “glocalizzazione”:

«C'è una sola speranza per arrestare o rallentare questa evoluzione... I diversi Paesi devono sviluppare filtri culturali e ambientali abbastanza forti da poter interagire con lo “tsunami della globalizzazione” senza esserne sopraffatti... evitando che la propria cultura sia ridotta a una pappa globale... Se questo non accadrà diventeremo tutti più poveri. Ogni posto del mondo sembrerà simile a qualunque altro posto... Fare turismo sarà come andare a uno zoo e vedere in ogni gabbia lo stesso animale, un animale impagliato... Io credo che il filtro più importante sia la capacità di “glocalizzare”... La finalità della glocalizzazione è diventare capaci di assimilare degli aspetti della globalizzazione nel proprio Paese e nella propria cultura, *in modo da aggiungere lo sviluppo alla diversità* (mio corsivo) senza che questa sia sopraffatta... La glocalizzazione... è un antico modo di diffusione delle culture...».

Il libro di Friedman non mi ha soltanto impressionato, ma mi ha anche convinto.

Il significato del verbo “valorizzare”

Valorizzare un prodotto alimentare (o qualunque altro oggetto di commercio e d'uso) per me significa “dare valore” economico (cioè profitti e volumi di vendita e, insieme, la loro crescita nel tempo) non come obiettivo incondizionato, bensì come obiettivo collegato alla finalità di “dare valori” al prodotto in relazione alle attese e ai bisogni di chi lo deve usare/ consumare: *fitness for use*, questa è la più sintetica ed efficace definizione della qualità.

La prospettiva di successo di un'azienda alimentare è quella di vendere un prodotto a un prezzo tale da generare nel consumatore la percezione di aver fatto un buon affare e da produrre al contempo per l'azienda un buon profitto.

Ci vorrebbe una teoria

Per trattare un problema complesso come è certamente quello della valorizzazione dei prodotti alimentari ci vorrebbe un sistema di principi e di regole, una vera e propria teoria (Claudio Peri, *The Universe of Food Quality*, «Food Quality and Preference», 17, 3-8, 2006). Non riesco a capire come si possa pensare di dare una risposta ragionevole a tale problema gettandosi a capofitto nella sua complessità e affezionandosi a dettagli, a intuizioni sia pure geniali, ma senza un'idea del sistema, dei vari elementi che lo compongono, delle loro funzioni e relazioni. Eppure, per quanto io continui a frequentare gli scritti e le conferenze sulla qualità alimentare, non trovo nulla che assomigli a una vera teoria e a un vero sistema della qualità e della sicurezza alimentare. Ovviamente, neanche questo articolo colmerà questa lacuna, ma almeno mostrerà, spero, che tale lacuna c'è. Questa ipotetica teoria dovrebbe poi essere utilizzata per un'analisi critica della realtà (neanche un'analisi intelligente della realtà è possibile senza una teoria, cioè senza un punto di vista intelligente) e dal confronto fra teoria e realtà potrebbe infine nascere un progetto interessante.

Una utile teoria sulla valorizzazione si dovrebbe comporre di due parti: una epistemologia e una metodologia.

UNA EPISTEMOLOGIA DELLA QUALITÀ ALIMENTARE

Per epistemologia della qualità intendo un sistema di conoscenze riguardo ai requisiti, alle caratteristiche e alle proprietà che costituiscono "l'universo della qualità alimentare".

Nella tabella 1 è riportato un quadro analitico dei requisiti della qualità alimentare (requisito, dal latino: participio passato del verbo *requirere*, ciò che è richiesto, in pratica attese e bisogni del consumatore). Non è molto, ma già abbastanza per evitare la polarizzazione dell'attenzione su qualcuno dei requisiti, che è l'errore più frequente di chi si occupa di questa materia con un'ottica eccessivamente specialistica.

Osservando la tabella 1 si nota innanzitutto che i requisiti della qualità sono molti e che essi riguardano: il prodotto, il sistema prodotto-confezione,

IL PRODOTTO COME ALIMENTO (<i>homo edens</i>)	Requisiti del prodotto (il “che cosa”)	1. requisiti di sicurezza 2. requisiti di conformità agli standard merceologici 3. requisiti nutrizionali e salutistici 4. requisiti sensoriali
	Requisiti psicologici (il “dove” e il “come”)	5. requisiti del processo e del contesto 6. requisiti etici
IL PRODOTTO COME OGGETTO DI COMMERCIO (<i>homo oeconomicus</i>)	Requisiti di garanzia (il “chi”)	7. certificazione di prodotto e/o di sistema 8. rintracciabilità
	Requisiti del sistema prodotto-confezione	9. requisiti estetici e funzionali della confezione 10. requisiti di informazione 11. comodità di conservazione e d’uso
	Requisiti del sistema prodotto-mercato	12. disponibilità (al momento giusto, nel posto giusto, nella quantità necessaria) 13. prezzo

Tab. 1 *Requisiti dei prodotti alimentari nell’ottica del consumatore (da C. Peri e C. Alamprese, Quale qualità? Presentazione dei concetti e dei termini fondamentali della qualità in vista della valorizzazione dei prodotti alimentari, Accademia dei Georgofili, Quaderno della Qualità n. 5, Firenze, 2004)*

il produttore e il contesto della produzione, il mercato e il contesto della commercializzazione.

Confrontando questo sistema di requisiti con i comportamenti del consumatore si possono fare alcune osservazioni interessanti:

- *la prima osservazione* è che nessuno di questi requisiti può essere ignorato poiché una carenza grave anche di uno solo di questi requisiti può azzerare la preferenza e la scelta del consumatore. In realtà esiste un ampio margine di supplenza nel senso che si può supplire entro certi limiti alla carenza di un requisito con l’eccellenza in un altro (“non è il massimo, ma è talmente comodo!” oppure “non è comodo, ma è talmente buono!”). Ma questo margine di supplenza ha un limite oltre il quale la carenza del requisito blocca l’apprezzamento del consuma-

tore. Espressioni del tipo: “è troppo scomodo” o “non mi piace” sono scorciatoie che conducono al rifiuto del prodotto a prescindere da ogni altra considerazione.

- *La seconda osservazione*, in qualche modo simmetrica alla prima, è che, a condizione che tutti i requisiti siano soddisfatti in misura almeno sufficiente, l'eccellenza anche di uno solo di essi può decretare il successo di un prodotto. Questa osservazione è molto importante poiché se la comunicazione che riguarda il prodotto è abile ed efficace abbastanza da attrarre l'attenzione e l'interesse del consumatore sul requisito soddisfatto in maniera eccellente, le probabilità di successo sono molto elevate.
- *La terza osservazione*, che fa da commento alle due precedenti è che il consumatore è sensibile a una quantità di requisiti, ma le sue scelte sono determinate da “shortcuts” o scorciatoie decisionali che possono essere aperte verso la scelta o il rifiuto anche da un singolo requisito. Questo procedimento avviene nella mente del consumatore con una procedura che ho definito con il termine *pyramiding* per significare che la scelta parte da una base che prevede la valutazione di molti requisiti, ma si orienta poi, man mano che alcuni requisiti vengono consapevolmente o inconsapevolmente eliminati dalla valutazione, in un numero rapidamente decrescente fino a concludersi in un punto di sintesi finale che rappresenta il vertice della piramide e definisce la scelta fra sì e no. Questo percorso fra la presa in conto di vari requisiti e lo scoccare della decisione è un mistero affascinante e inesplorato, per ora come una scatola nera di cui conosciamo gli input e l'output ma non i meccanismi interni se non per congetture e approssimazioni grossolane.
- *La quarta e ultima osservazione* è che i requisiti hanno caratteristiche molto diverse e comprendere bene tali caratteristiche è essenziale per utilizzarli nella valorizzazione di un prodotto nel modo giusto, al momento giusto, nel contesto giusto. Questa osservazione è alla base del successivo paragrafo dedicato alla metodologia. Si deve infatti comprendere che i diversi requisiti non sono soltanto diversamente percepiti e diversamente efficaci nel determinare le preferenze del consumatore, ma sono anche diversi per caratteristiche e proprietà intrinseche e ciò condiziona l'uso che ne può fare il produttore, il modo di presentarli, la possibilità di garantirli. Siamo giunti dunque a un secondo livello della epistemologia della qualità e cioè a considerare i “requisiti dei requisiti”. Abbiamo riassunto questo argomento in un elenco di alternative che è riportato nella tabella 2.

ALTERNATIVE IMMEDIATE	
Prima alternativa	<p><i>Requisiti oggettivi</i>, cioè relativi all'oggetto cioè al prodotto o al processo. Quando sono riferiti al prodotto vengono detti anche caratteristiche</p> <p><i>Requisiti soggettivi</i>, cioè relativi alla reazione del soggetto in conseguenza dell'interazione fra soggetto e oggetto. Vengono anche detti proprietà o prestazioni del prodotto</p>
Seconda alternativa	<p><i>Requisiti verificabili</i>, in quanto misurabili con un metodo oggettivo, riproducibile e compatibile per complessità, rapidità e costo con le esigenze del controllo del processo o del prodotto</p> <p><i>Requisiti non verificabili</i>, perché non collegati in maniera univoca e certa né alle caratteristiche né alle prestazioni del prodotto.</p>
Terza alternativa	<p><i>Requisiti controllabili</i>, cioè determinabili e modificabili con interventi sul processo. Il termine controllo è qui utilizzato nel suo significato nella lingua inglese: "to control" significa "tenere sotto controllo"</p> <p><i>Requisiti non controllabili</i>, cioè frutto di un processo o di una condizione che non possono essere regolati e gestiti a nostro piacimento</p>
Quarta alternativa	<p><i>Requisiti percepibili</i>, cioè percepibili dal consumatore per diretta esperienza (requisiti sensoriali) e informazione (prezzo) e quindi direttamente valutabili</p> <p><i>Requisiti non percepibili</i></p>
ALTERNATIVE MEDIATE	
Quinta alternativa	<p><i>Requisiti omologanti</i>, adottati da un marchio collettivo, soddisfatti da tutte le aziende aderenti al marchio</p> <p><i>Requisiti non omologanti</i>, a disposizione delle aziende per la creazione di specificità di marca</p>
Sesta alternativa	<p><i>Requisiti certificabili</i>, cioè garantiti da un sistema di controllo e di verifiche documentato, sotto la vigilanza di un organismo accreditato di certificazione</p> <p><i>Requisiti non certificabili</i> perché non controllabili o non controllati, non documentabili o non documentati</p>

Tab. 2 I requisiti dei requisiti della qualità: un elenco di possibili alternative

Requisiti oggettivi e requisiti soggettivi

Con questa alternativa intendiamo distinguere i requisiti propri dell'oggetto (cioè del prodotto) e i requisiti propri del soggetto (cioè del consumatore). In altri termini potremmo definire i primi come "caratteristiche" e i secondi come "proprietà" o "prestazioni" dei prodotti. Ad esempio, un

dato analitico relativo alla concentrazione di zucchero è un dato oggettivo, mentre la sensazione di dolcezza che ne risulta è un dato soggettivo. Tutti i requisiti che hanno a che fare con l'interazione fra il prodotto e la persona che lo sceglie o acquista o consuma sono dati soggettivi. È così non solo per i requisiti sensoriali, ma anche per quelli nutrizionali e salutistici, per quelli di sicurezza, per quelli estetici, psicologici ed etici. Il tentativo di collegare le prestazioni soggettive alle caratteristiche oggettive e misurabili con metodi strumentali e riproducibili rappresenta un impegno continuo della ricerca poiché la possibilità di valutare una prestazione con un dato oggettivo semplifica enormemente il controllo del processo e la valutazione del prodotto.

Requisiti verificabili e non verificabili

Intendiamo per verificabili i requisiti la cui verità può essere dimostrata analizzando il prodotto. Sono verificabili i requisiti che corrispondono a caratteristiche oggettive: a una caratteristica fisica come ad esempio le dimensioni o il peso oppure a una caratteristica chimica come ad esempio il contenuto in proteine o in lipidi o in polifenoli. Sono verificabili anche requisiti che corrispondono a prestazioni o proprietà come quelle nutrizionali o sensoriali, anche se la loro verifica ha più ampi limiti di approssimazione e ha valore statistico, data la variabilità dei giudizi e delle risposte individuali.

Generalmente invece non sono verificabili i dati storici relativi a condizioni del processo o delle materie prime, compresa l'origine, poiché questi fattori, pur importantissimi per l'apprezzamento del consumatore, non lasciano quasi mai tracce univoche sulle caratteristiche fisico-chimiche dei prodotti. Per garantire la sussistenza di questi requisiti non resta che affidarsi ad attestazioni e certificazioni documentali. Gli esperti di analisi degli alimenti hanno spesso tentato di collegare dati oggettivi del prodotto a dati storici del processo, ma con scarso successo. I processi e i prodotti alimentari sono sistemi talmente complessi che quasi mai un dato di input produce effetti inequivocabilmente collegabili ai dati di output (a meno che non si tratti dell'aggiunta di una sostanza estranea come tracciante).

Un'ultima osservazione riguardante i requisiti verificabili e non verificabili può essere riferita ai dati che sono verificabili soltanto con analisi molto complesse o lunghe o costose, non compatibili con i normali controlli di prodotto e di processo. Questi dati, ancorché verificabili in linea di principio, devono

essere considerati come non verificabili in linea di fatto.

Requisiti controllabili e non controllabili

Definiamo come controllabili i requisiti che possono essere determinati (tenuti sotto controllo) da interventi sul processo e come non controllabili quelli che dipendono invece da fattori sui quali l'operatore non può influire in maniera determinante. Sui requisiti che dipendono, ad esempio, dall'andamento stagionale, gli operatori possono influire assai limitatamente. La selezione finale del prodotto per accettazione o rifiuto non può essere veramente considerata come un sistema di controllo.

Requisiti percepibili e non percepibili

Definiamo come percepibili sia i requisiti sensoriali, percepiti dal consumatore attraverso i sensi, sia i requisiti che il consumatore può constatare direttamente come ad esempio il prezzo o le istruzioni e informazioni d'uso. Non sono percepibili molti altri requisiti importantissimi nel determinare la scelta del consumatore come ad esempio quelli di sicurezza o quelli nutrizionali o quelli legati a condizioni e requisiti del processo o delle materie prime. Per tali requisiti al consumatore non resta che fidarsi delle dichiarazioni del produttore.

UNA METODOLOGIA PER LA VALORIZZAZIONE DEI PRODOTTI ALIMENTARI

Intendiamo per metodologia l'insieme di criteri per applicare coerentemente, utilmente, le conoscenze che derivano dall'epistemologia. Naturalmente la metodologia dipende dalle finalità del sistema che si intende realizzare. Se, ad esempio, dovessimo mettere a punto un sistema di controllo dei requisiti, le regole per usare coerentemente i requisiti sarebbero diverse da quelle che dovremmo utilizzare per mettere a punto un sistema di ricerca e innovazione oppure un sistema di sviluppo. Nel nostro caso occorre mettere a punto delle regole e delle procedure (un metodo) per fare un uso dei requisiti che sia funzionale alla valorizzazione dei prodotti.

Come si crea un marchio di valorizzazione

Un marchio di valorizzazione è un segno di identificazione e di distinzione di un prodotto; è anche uno strumento di comunicazione in grado di riassumere in un nome e in un logo le promesse, le immagini, le emozioni che il produttore intende comunicare al consumatore. Un marchio è anche un segno di garanzia nel senso che esso rappresenta un impegno (e talora un atto formale come una certificazione) a garantire che la realtà del prodotto offerto coincide con le promesse fatte.

Per un'azienda privata tutto ciò coincide con la marca aziendale, mentre una cooperativa, un consorzio, un'associazione possono mettere a punto marchi collettivi, le cui promesse e garanzie si aggiungono a quelle della marca aziendale. Il tema che interessa l'incontro di questa giornata si riferisce al caso del marchio collettivo e riguarda le numerose aziende che producono qualcosa secondo criteri e standard condivisi. Esse si riuniscono sotto un unico marchio per sostenere la propria competitività e difendere la specificità del prodotto dall'effetto omologante che la produzione industriale di massa e la globalizzazione della commercializzazione tendono a spazzare via dal mercato e dall'esperienza dei consumatori.

Un appropriato disciplinare

Il primo passo per la creazione di un marchio collettivo è la redazione di un disciplinare cioè della disciplina che definisce i requisiti del processo e del prodotto che sono comuni a tutti i produttori aderenti al marchio. Questa disciplina si somma, ovviamente, alla disciplina legale alla quale si devono adeguare tutti i produttori di un dato bene e rappresenta dunque una ulteriore limitazione alla loro libertà di azione. Essi considerano che tale rinuncia sia giustificata dai benefici che l'adesione al marchio promette. Questo punto è tuttavia molto delicato e critico poiché un disciplinare troppo vincolante può rivelarsi un fattore di perdita della competitività in relazione alla evoluzione delle tecnologie o ai cambiamenti delle esigenze e delle abitudini dei consumatori. L'intento di fissare con il marchio collettivo la specificità del prodotto è un'arma a doppio taglio e si può rivelare deleterio per le prospettive di successo del prodotto se spinto a dettagli eccessivi e, soprattutto, se privo di flessibilità e di capacità di adattamento. Questa esperienza negativa è frequente nei marchi DOP.

Per questo sarebbe necessario che nello scrivere un disciplinare, la esigenza di garantire la flessibilità del sistema processo-prodotto fosse presente non meno di quella di garantirne la specificità.

A questo punto può essere utile ricorrere a qualche ulteriore riflessione sui "requisiti dei requisiti" considerando le due ultime alternative che nella

tabella 2 abbiamo definito “mediate”.

Requisiti omologanti e non omologanti

Possiamo definire come omologanti i requisiti che vengono adottati da un marchio collettivo, poiché essi devono essere soddisfatti da tutte le aziende che operano nel marchio. Sono invece non omologanti i requisiti la cui definizione viene lasciata alla decisione aziendale e che possono quindi essere utilizzati per creare delle specificità della marca aziendale. I requisiti che sono omologanti all'interno di un marchio collettivo devono avere, allo stesso tempo, la capacità di caratterizzare i prodotti del marchio rispetto a tutti gli altri.

Con un colpo di genio che dobbiamo soprattutto ai nostri cugini francesi, le nostre legislazioni hanno individuato nell'origine geografica del prodotto il requisito che ha al tempo stesso la massima efficacia omologante (tutti coloro che sono all'interno dei confini geografici ai quali si applica la denominazione hanno diritto all'identico riconoscimento) e la maggiore efficacia caratterizzante (c'è poco da fare: non si può rivendicare la denominazione se si è al di fuori del territorio che è stato convenzionalmente definito nel disciplinare).

Però i legislatori, forse per eccesso di zelo o per sfiducia nei produttori o per esigenze di controllo o per malinteso senso della tradizione come cristallizzazione della specificità, hanno collegato il requisito inimitabile dell'origine a imitabilissimi requisiti di prodotto e di processo ottenendo in un solo colpo due effetti negativi: di restringere l'area delle libertà e delle specificità aziendali (area della competitività, area dell'innovazione) e di offrire ai competitori il destro di produrre alimenti non aventi la stessa origine, ma aventi requisiti assai simili (e, per sovrappiù della beffa, offrendoli a minor prezzo).

Requisiti certificabili e non certificabili

Sono certificabili i requisiti che possono essere garantiti con un sistema di verifica e di controllo documentato, sotto la vigilanza di un organismo di certificazione debitamente accreditato. Non sono certificabili i requisiti che non sono gestibili (controllabili) o non sono gestiti, che non sono documentabili o non sono documentati.

I TRE CRITERI DI SCELTA DEI REQUISITI DA INSERIRE IN UN DISCIPLINARE

Con le informazioni e definizioni precedenti come possiamo stabilire qualche regola utile per chi si accinge a scrivere un disciplinare e a definire politiche e strategie di valorizzazione dei prodotti alimentari?

A mio parere ci si dovrebbe attenere ai seguenti tre criteri fondamentali:

1. *Criterio del livello minimo di omologazione.* Esso è basato sul principio che il disciplinare di un marchio collettivo debba limitarsi a definire il numero di requisiti minimo necessario a identificare la specificità del marchio. In particolare si deve porre molta attenzione a non fissare requisiti, limiti o vincoli che possano venire rapidamente superati dai progressi delle tecnologie o da nuovi orientamenti dei mercati e dei consumatori. Possiamo considerare come conseguenza di questo criterio, il criterio di adattabilità e flessibilità che si riferisce alla marca aziendale; è evidente che la reattività delle singole aziende è senza dubbio superiore alla più lenta, complessa e necessariamente burocratica procedura di adattamento del disciplinare di un marchio collettivo.
2. *Criterio di significatività.* Se escludessimo dai disciplinari attuali, ad esempio da quelli delle DOP, tutte le prescrizioni che possiamo definire come poco significative o “banali” si otterrebbe una sorprendente semplificazione dello scenario. Intendo come banali le prescrizioni relative a:
 - requisiti irrilevanti come sono in genere tutti quelli relativi a forme e dimensioni dei prodotti e delle confezioni;
 - requisiti sensoriali, che sono direttamente percepibili e giudicabili dal consumatore. Non c'è alcun bisogno di garantire ciò che si può constatare. Le espressioni generiche che vengono spesso utilizzate per esprimere le sensazioni gustative e olfattive non sembrano altro che un compromesso fra il desiderio di invadere con norme e prescrizioni anche il campo dei gusti personali e la tenace resistenza di questi a farsi catalogare in categorie ed espressioni esattamente definite;
 - requisiti puramente formali, privi di vera efficacia: quante affermazioni sulla rintracciabilità sono del tutto inconsistenti in termini di controllo e garanzia!
3. *Criterio di verificabilità.* Non dovrebbero essere oggetto di garanzia né di certificazione di prodotto i requisiti che non sono verificabili con metodi oggettivi e riproducibili. L'etimologia del verbo certificare è “*certum facere*” e quella di verificare è “*verum facere*”. Ora è evidente che si può dare per certo

soltanto ciò che è vero e verificabile, mentre non può essere dichiarato certo ciò che è opinabile. Questo criterio, se non è sufficiente il precedente criterio di significatività, dovrebbe consigliare di escludere dalle certificazioni i requisiti sensoriali. E invece il riferimento ai requisiti sensoriali è frequentissimo nei disciplinari. I romani, che se ne intendevano, dicevano «de gustibus non est disputandum». L'amico Paolo Marini che è relatore in questa giornata è testimone assai competente e informato dei contenziosi provocati da opinioni divergenti sui responsi dei panel test dell'olio vergine di oliva, che sono sciaguratamente adottati dalla legislazione come parametri di definizione merceologica degli oli. Questo terzo criterio ha una postilla importante nel fatto che la verificabilità si può riferire a un requisito oggettivo (una caratteristica) del prodotto o a una procedura adottata nel processo e che in genere non lascia tracce inequivocabili nel prodotto. Nel primo caso una analisi effettuata sul prodotto può consentire di verificare in ogni momento della vita commerciale del prodotto se la caratteristica certificata è effettivamente presente. Nel secondo caso la verifica è possibile soltanto nel momento in cui la condizione o la procedura si verificano e la loro sussistenza può essere affidata soltanto a una testimonianza documentata. Questa garanzia è ovviamente molto meno stringente della prima e per questo è spesso oggetto di certificazioni di terza parte. In ogni caso essa dovrebbe essere rafforzata e resa credibile da elementi strutturali (la presenza di determinate strutture, impianti, strumentazioni, ecc.) ed economici (se la conformità a un requisito è economicamente conveniente si può supporre che il requisito venga più sicuramente soddisfatto, mentre se la conformità a un requisito non è economicamente conveniente o è addirittura onerosa, possiamo aspettarci una assai minore attendibilità della condizione dichiarata).

Nella tabella 3 abbiamo rappresentato a titolo di esempio lo schema di marchio adottato dall'Associazione TREE, un'associazione senza scopo di lucro che riunisce i produttori olivicoli che confezionano con il proprio marchio soltanto gli oli extra vergini di oliva ottenuti dalle proprie olive. È una piccola élite di produttori che hanno inteso sintetizzare nelle tre E del logo la propria visione e missione imprenditoriale: Etica, Eccellenza, Efficienza. Nello Statuto e nel Regolamento di questa Associazione i criteri che abbiamo discusso in questa nota sono stati integralmente applicati. La discussione e l'approfondimento dei criteri che hanno determinato lo schema riassunto nella tabella 3 potrebbe essere un utile esercizio di logica per coloro che si accingono a scrivere regole e disciplinari per qualunque prodotto alimentare riferibile allo schema delle "filiera corte". Tale discussione esula dagli scopi

il profilo della qualità
degli oli extra vergini di oliva a marchio tree comprende:

Una parte comune a garanzia di requisiti impliciti non percepibili:

- una garanzia strutturale riguardante l'assetto proprietario e organizzativo delle aziende;
- una garanzia documentale certificata riguardante la rintracciabilità del prodotto e delle responsabilità nella filiera che va dalla pianta alla bottiglia;
- una garanzia analitica della qualità del processo produttivo basata su tre indici analitici semplici, significativi e routinari.

*Una parte variabile a disposizione delle aziende
per definire le specificità aziendali, comprendente:*

- il profilo sensoriale;
- il potenziale antiossidante;
- la partecipazione o meno a una DOP;
- la partecipazione o meno a produzioni Bio;
- la scelta di oli monovarietali o plurivarietali;
- la scelta della confezione e del servizio;
- la scelta del canale di vendita e del consumatore destinatario;
- la politica dei prezzi;
- ecc.

E inoltre:

*nessun vincolo è posto per la dimensione aziendale
e nessun vincolo è posto per la localizzazione geografica.*

Tab. 3 *Lo schema di garanzia dell'Associazione TREE riferibile agli oli extra vergini prodotti e commercializzati con questo marchio privato collettivo*

di questa relazione. Altre informazioni sulla TREE possono essere raccolte consultando il sito www.tre-e.org

SISTEMI DI GESTIONE E DI GARANZIA

Con il tema della verificabilità e della certificabilità siamo entrati nell'ambito dei requisiti della qualità che nella tabella 1 abbiamo indicato come "requisiti di garanzia" facendo riferimento in particolare alla certificazione e alla rintracciabilità, che ne rappresentano le espressioni più diffuse ed efficaci.

Norme e certificazioni ISO

La diffusione delle norme ISO e della certificazione di parte terza si inquadra nel capitolo delle garanzie e ne rappresenta l'espressione più diffusa. È innanzitutto una forma strutturata e standardizzata di trasparenza dell'azienda nei confronti di clienti, consumatori e stakeholders (Open!). È anche uno strumento di gestione e come tale uno strumento di apprendimento (Learn!) che in questi ultimi anni ha contribuito grandemente a diffondere pratiche di corretta prassi operativa e igienica, a programmare, finalizzare, motivare le persone coinvolte nel processo produttivo e gestionale delle aziende. La documentazione delle attività critiche come ad esempio quelle riguardanti i flussi materiali (rintracciabilità) o quelle riguardanti la prevenzione del rischio igienico (HACCP) restringe gli spazi per la frode, rende più esplicite le responsabilità e, in definitiva, accresce la qualità "etica" delle aziende. Per quanto si possano criticare le espressioni più burocratiche e formali dei sistemi di gestione e certificazione secondo le norme ISO e per quanto se ne debba chiedere la semplificazione e la integrazione, non è possibile pensare sistemi di garanzia senza l'esperienza e la capillare rete di diffusione delle norme ISO. D'altro canto, la diffusione delle norme e delle procedure ISO rappresenta un evidente strumento di omogeneizzazione di comportamenti, un vero e potente strumento di globalizzazione. Nello stesso tempo, la certificazione di parte terza con la sua versatilità e capacità di adattamento anche ad aziende di piccole e piccolissime dimensioni è un tipico strumento di "glocalizzazione": offre la possibilità di un segno di riconoscimento e di distinzione globale anche alle piccole aziende che operano in un'ottica territoriale.

Verso i sistemi integrati di gestione

C'è una parola che rappresenta più di tutte le tendenze evolutive dei sistemi finalizzati alla gestione e al controllo dei sistemi produttivi: tale parola è "integrazione".

Da quanto abbiamo detto risulta evidente che nella qualità percepita si integrano requisiti dei sistemi:

prodotto
 processo-prodotto
 processo-prodotto-consumatore
 produttore-processo-prodotto-consumatore
 produttore-processo-prodotto-consumatore-contesto fisico e istituzionale

Storicamente si è partiti dall'idea che per valorizzare un prodotto tipico fosse necessario e sufficiente fare un buon prodotto: ho l'impressione che questa idea continui a dominare la preoccupazione di molti responsabili ed esperti benché essa sia ormai palesemente insufficiente. Verso la metà degli anni '90 si è decisamente passati allo stadio nel quale si riconoscono le relazioni fra processo e prodotto, si diffondono i sistemi di controllo del processo e di prevenzione delle non conformità e dei rischi: questo ha condotto alla diffusione dei sistemi di controllo, di assicurazione della qualità, di gestione, di certificazione, di autocontrollo dell'igiene, ecc.

Con la tabella 1 abbiamo inteso gettare le basi di una nuova concezione della qualità per includervi tutto ciò che contribuisce alla soddisfazione e alle scelte del consumatore. Attraverso questo modello gli orizzonti della qualità si allargano al contesto per includere elementi che riguardano l'ambiente, la sicurezza dei lavoratori e la correttezza dei rapporti di lavoro e addirittura l'etica aziendale.

L'esigenza di integrazione è sempre più evidente anche in ambito ISO. La proposta recente della norma ISO 22000 (*Food Safety Management System – Requirements for any organization in the food chain*, first edition, 2005-09-01) si muove decisamente in questa direzione proponendo la integrazione dei sistemi qualità, HACCP e rintracciabilità.

Con un approccio ancora più ampio i sistemi integrati di gestione sono proposti nel mio libro appena pubblicato che si intitola *Oltre i sistemi qualità*, Hoepli, Milano, 2005. Il contributo di questo libro consiste nel prospettare un sistema di gestione integrato con il quale è possibile coordinare ogni obiettivo, ogni attività e ogni controllo, finalizzandoli alla prevenzione del danno che deriva da possibili errori nella conduzione del sistema. Si tratta dunque di un sistema di gestione del rischio nel quale si integrano i diversi obiettivi e i diversi processi, la visione tecnica, con quella gestionale ed etica del sistema. Il titolo *Oltre i sistemi qualità* sembra in sintonia con i temi di questa giornata e indica l'esigenza di aggiornare non soltanto gli approcci alla valorizzazione, ma anche gli strumenti e i metodi per renderla efficace.

UNA NUOVA CULTURA (TRE STRATEGIE PER LA COMPETITIVITÀ)

Quando anche avessimo scelto per il nostro prodotto un perfetto profilo di qualità integrando intelligentemente i 13 requisiti della figura 1; quando avessimo ben bilanciato tra requisiti omologanti del marchio e requisiti caratterizzanti della marca tenendo conto dei tre criteri di scelta dei requisiti e avessimo infine adottato sistemi integrati di gestione effi-

caci nella prevenzione dei rischi, tutto ciò non sarebbe ancora sufficiente per assicurare un efficace contrasto allo tsunami della globalizzazione. Occorre infatti dotarsi di strategie appropriate a una continua crescita dell'azienda e del marchio e a un continuo dialogo con il *Fastworld*. Lo studio dei sistemi integrati di gestione, alcune interessanti letture recenti e l'esperienza collegata alla creazione dell'Associazione TREE, mi hanno convinto che gli indirizzi culturali necessari per rimanere al passo con l'evoluzione del sistema mondiale, per acquisire competitività e quindi per valorizzare dei prodotti, sono tre e vengono più frequentemente espressi con tre espressioni di lingua inglese:

1. *Learning Organization*. Questa notissima espressione su cui sono stati scritti libri, articoli e slogan innumerevoli significa in realtà una cosa molto semplice: capacità di apprendere per migliorare. Ed è molto importante. Secondo le indicazioni di Friedman già commentate all'inizio di questa nota, se il mondo della cultura tradizionale non è capace di apprendere i metodi della globalizzazione; se, in altre parole, la cultura locale non è capace di evolvere verso una cultura "glocale" essa non ha alcuna chance di sopravvivere allo tsunami della globalizzazione. Nei negozi più chic di via Montenapoleone (parlo da milanese!) si venderanno le maioliche *made in China* e nelle drogherie più sofisticate di Milano si venderà l'olio extra vergine della Nuova Zelanda. La valutazione della capacità di "glocalizzare" viene proposta da Friedman (già citato) con un esame in 8 domande. Una di queste è: «*Is Your Company Harvesting Its Knowledge?*», che significa: siete capaci di valorizzare le vostre conoscenze? Sapete far fruttificare la vostra cultura? E significa anche: siete capaci di accrescere la vostra cultura?, di aggiornarvi, di apprendere, di innovare senza rinunciare alla specificità, all'eccellenza e alla varietà delle vostre tradizioni? Mi sento dire spesso, con un senso di orgoglio ingiustificato: ho 20 anni di esperienza! Ma se per 20 anni hai operato sempre allo stesso modo è come se la tua esperienza fosse quella di un anno ripetuta 20 volte: non hai veramente imparato nulla di nuovo e ora sei irrimediabilmente fuori gioco.
2. *Open Organization*. Aprirsi, essere un'organizzazione aperta e non chiusa è un'esigenza vitale. Come per una persona o per un popolo o per una cultura l'apertura agli altri è condizione e causa di crescita, così è per un'organizzazione produttiva. La cultura dell'esclusività e della protezione è una cultura lenta. Le società più aperte sono più innovative e

crescono più in fretta. Friedman dedica a questa esigenza ben tre delle sue otto domande:

- «*Does Your Company Dare to be Open on the Outside?*»;
- «*Does Your Company Dare to be Open on the Inside?*»;
- «*How Good is Your Company at Making Friends?*».

È dunque necessario aprirsi sia verso l'esterno che al proprio interno; attivare partnerships, generare collaborazioni, sinergie, confrontarsi, ecc. Sembra il contrario della politica dei marchi di tipicità che conosco in Italia in cui sembra che ogni regione, ogni provincia e ogni comune operi per conto proprio quando non addirittura in contrasto con il vicino; ognuno si chiude nei propri confini nell'illusoria speranza che ciò serva a preservare la propria esclusività e il proprio business. Nessuno ha proposto seriamente collaborazioni interregionali e internazionali. Anche da questo punto di vista il modello della TREE, che non ha limiti geografici, è davvero rivoluzionario.

3. *Linked*. Questa espressione è il titolo di un altro libro di cui consiglio vivamente la lettura: Albert-L. Barabasi, *Linked*, Plume Book, New York, 2003. Non è pensabile di diventare una learning organization o una open organization se non utilizzando al meglio gli strumenti di comunicazione della tecnologia moderna. C'è un'espressione ormai diffusa per indicare il modo nuovo di programmare/verificare/gestire/dialogare/comunicare/prendere decisioni e tale espressione è: "in tempo reale". Sono saltate tutte le pause e tutte le mediazioni insieme a tutti i confini. Tutto ciò, collegato a sbalorditivi progressi della logistica, consente ai neozelandesi di venire a vendere in casa nostra il loro olio extravergine del nuovo raccolto quando da noi è estate, come pure ai nostri clienti al di là dell'oceano di conoscere quantità, qualità, prezzi e disponibilità dei nostri prodotti per ordini di acquisto "on line" e consegna entro le 24 ore. *Linked* significa anche praticare *Information Arbitrage*, cioè il trasferimento immediato da qualunque angolo della terra di informazioni utili. *Linked* significa possibilità di ottimizzazione dell'offerta di diversi produttori per specifici target di clienti o di consumatori. All'interno dell'organizzazione, linked significa monitoraggio permanente di ogni punto critico della filiera, programmazione delle attività e revisione della programmazione in corso d'opera, sistemi esperti di reazione agli inconvenienti, ottimizzazione dei parametri operativi in relazione alla variazioni degli input, analisi statistica dei dati e segnalazione precoce delle tendenze, flessibilità, reattività, ecc.

CONCLUSIONI

Possiamo dire in conclusione che non è possibile una efficace valorizzazione senza un ordinato sviluppo di quattro elementi:

1. il prodotto e il suo profilo di qualità in relazione alle esigenze e alle attese materiali e immateriali del cittadino-consumatore (i 13 requisiti della tabella 1);
2. un sistema di valorizzazione basato su un intelligente bilanciamento fra omologazione di marchio e specificità di marca (i tre criteri);
3. un sistema di gestione capace di integrare in un unico schema finalità produttive e gestionali, aspetti economici ed etici, rigore e innovazione (il libro *Oltre i sistemi qualità*);
4. il produttore e la sua cultura maturata in un contesto di learning organization, di apertura verso l'esterno e verso l'interno, con un network informativo capace di agire e di reagire "in tempo reale" (le tre strategie per la competitività).

Questa nota offre un primo spunto, che spero possa essere ampliato e approfondito, per impostare coerentemente un sistema di valorizzazione dei prodotti di qualità con particolare riferimento alle cosiddette "filiera corte", nelle quali è più facile dare significato ai valori della tradizione e dell'etica. Sono lieto di aver avuto l'opportunità di sperimentare concretamente gran parte delle idee presentate in questa nota nella Associazione TREE dei produttori di olio extra vergine di oliva, un esperimento ancora praticamente invisibile in termini materiali ed economici eppure straordinario in termini di idee e di portata innovativa.

ORAZIO OLIVIERI*

Strumenti alternativi di riconoscimento delle specificità territoriali

I. IL PRODOTTO TIPICO E L'IMPORTANZA DEL NOME

Nomen omen, dicevano i Romani. Il nome è un presagio. E non c'è nome più presagio di quello di un prodotto tipico. Facciamo un esempio. Se io dico “pecorino delle Balze volterrane” o “lardo di Colonnata”, certamente voglio indicare la provenienza del prodotto. Nello stesso tempo, però, intendo riferirmi a una serie di altri elementi: quanto meno al latte crudo e al caglio vegetale (cardo selvatico), nel primo caso; alla stratificazione di sale, spezie e lardo e alle conche di marmo, nel secondo caso. Tutti questi caratteri nella mia mente sono inscindibilmente legati e creano una associazione con determinate sensazioni. Come non mi verrebbe di pensare al “pecorino delle Balze volterrane” o al “lardo di Colonnata” se mi trovassi di fronte, rispettivamente, a un formaggio proveniente da Volterra ma fatto con latte pastorizzato e caglio animale, oppure a un lardo proveniente da Colonnata ma fatto secondo un metodo diverso, così non darei la stessa importanza che riservo ai prodotti originari dei loro territori se mi venissero proposti un formaggio o un lardo fatti secondo le tecniche tradizionali in uso a Volterra o a Colonnata, ma realizzati altrove.

Ma questa propensione ad assegnare un valore aggiunto alla denominazione geografica è il frutto di una valutazione destinata a rimanere in una semplice sfera soggettiva, per quanto essa possa essere condivisa da un certo numero di persone, oppure può trovare una veste giuridica?

* *Dintec, Roma*

2. PERCHÉ NON ESISTE UNA DEFINIZIONE GIURIDICA DI PRODOTTO TIPICO

Nel nostro ordinamento, al di là delle DOP/IGP che ne costituiscono una categoria, manca una definizione giuridica di “prodotto tipico”. Le ragioni di questa “dimenticanza” sono almeno due.

La prima è che la “tipicità”, nel suo valore positivo, rappresenta una acquisizione recente. Fino a pochi decenni or sono, la finalità prevalente era quella di soddisfare le necessità alimentari della popolazione. Nell’aspirazione a massimizzare le quantità, si tendeva, quindi, a privilegiare il superamento di ogni contesto territoriale, assegnando alla provenienza un’importanza marginale. D’altra parte, le esigenze di distinzione sociale convergevano nella medesima direzione, dal momento che il territorio con i suoi orizzonti ristretti richiamava un’idea di povertà e di inadeguatezza sia produttiva che stagionale. È stata proprio la globalizzazione che, facendo intravedere i rischi di una eccessiva omologazione, ha dato spazio, come reazione, al bisogno del prodotto “locale”.

La seconda ragione della “dimenticanza” è attribuibile all’eterogeneità e alla debolezza di questa categoria di prodotti. La loro natura si può, infatti, così descrivere: una accentuata frammentazione produttiva, non sempre risolvibile in fenomeni associativi; una significativa variabilità dei processi produttivi e delle materie prime utilizzate, tale da compromettere a volte l’omologazione e la riconoscibilità degli esiti finali; una certa volatilità dei prodotti, per la non infrequente difficoltà di assoggettamento a forme di conservazione di medio/lungo periodo; una ridotta dimensione economica della produzione, evidenziata dalla ricorrente immediata riconducibilità a piccole o piccolissime aziende agricole o laboratori artigianali; un sistema distributivo essenzialmente organizzato su canali secondari (vendita diretta, negozi locali, ristorazione locale, agriturismo, negozi specializzati).

Tutte queste connotazioni, evidentemente, mal si prestano a operazioni di sintesi tipologica.

3. PRODOTTO TIPICO E PRODOTTO TRADIZIONALE

Se non esiste la definizione giuridica di “prodotto tipico”, esiste, però, quella di “prodotto tradizionale”. Il D. Lgs. 173/98, un provvedimento nato con finalità attinenti alla sicurezza alimentare e divenuto in seguito la inopinata fonte primaria del patrimonio alimentare italiano così detto “minore”, ne fissa le coordinate di base: «le metodiche di lavorazione, conservazione e stagio-

natura il cui uso risulta consolidato dal tempo». Il D.M. 8.9.1999 n. 350, attuativo del precedente, precisa che queste metodiche devono essere «praticate sul territorio in maniera omogenea e secondo regole tradizionali e protratte nel tempo, comunque per un periodo non inferiore ai venticinque anni».

La prima cosa che balza agli occhi è che in questa definizione non entrano assolutamente in gioco le caratteristiche materiali del prodotto. Certo, sarebbe stato estremamente complesso, per non dire impossibile, stabilire in partenza dei requisiti qualitativi applicabili universalmente. Ma ciò che qui si vuole mettere in luce non è tanto l'assenza di tali requisiti – siano essi fisici, chimici, organolettici o di altro tipo – quanto l'assenza di criteri che avrebbero eventualmente permesso di individuare di volta in volta i requisiti più appropriati, contribuendo, quindi, a definire la specificità del prodotto.

La capacità identificativa viene delegata, invece, alle tecniche di processo, più precisamente alle metodiche di lavorazione, conservazione e stagionatura, attraverso tre requisiti ritenuti qualificanti: l'omogeneità, la tradizionalità e la congruità temporale del consolidamento sul territorio. Questi elementi, però, risentono del limite derivante dalla impostazione igienico sanitaria della norma sopra richiamata. Nell'intenzione del legislatore, essi hanno, infatti, la funzione di contrastare i pericoli di una eccessiva flessibilità derivanti dall'applicazione di eventuali deroghe al sistema di autocontrollo introdotto dalla regolamentazione comunitaria. Ma, in un'ottica distintiva, non sono molto eloquenti. Un metodo di preparazione, attivo senza problemi in una determinata area geografica per un periodo superiore a 25 anni, può dare qualche informazione sulla sua affidabilità dal lato della sicurezza alimentare e, tuttavia, non risultare essenziale per definire la peculiarità del prodotto al quale si riferisce. Altrettanto si potrebbe dire per l'uso di una determinata materia prima, di un materiale, di una attrezzatura o per l'incidenza delle operazioni manuali rispetto a quelle meccanizzate.

Possiamo chiederci, a questo punto, se il prodotto “tradizionale” sia sovrapponibile a quello “tipico”. “Tipico” vuol dire nel linguaggio comune “caratteristico di un luogo”. Il suo significato richiama, quindi, l'esistenza di alcuni “caratteri”, che hanno un legame con una determinata area geografica. Ovviamente, tali caratteri, per poter essere attribuiti a un luogo, devono avere alle spalle una tradizione, devono cioè essere stati percepiti in quel luogo per un certo periodo di tempo.

In questo senso, ogni prodotto tipico è anche un prodotto tradizionale, ma non è sempre vero il reciproco: un prodotto tradizionale può avere dietro di sé una storia divenuta patrimonio comune di diversi luoghi e perdere, pertanto, la sua tipicità. È il caso, ad esempio, della mozzarella, della quale

alcuni produttori sono riusciti a conservare la ricetta produttiva tradizionale, ma non l'area geografica di origine.

Ma c'è un altro elemento da sottolineare. Come abbiamo notato in precedenza con riferimento alla normativa nazionale esistente, i caratteri del prodotto tradizionale, se riguardano gli esiti finali, non sono pertinenti; se riguardano le modalità di processo, non hanno sempre una sufficiente capacità distintiva.

Questo ci autorizza a concludere che non solo non vi è sempre coincidenza fra prodotto tipico e prodotto tradizionale, ma che esiste anche una difficoltà oggettiva nello stabilire una stabile base di raffronto fra i due concetti.

È stata, tuttavia, proprio l'ampiezza e l'eterogeneità della categoria dei prodotti tradizionali che ha consentito, attraverso il loro censimento periodicamente aggiornato ogni anno sulla GURI, la disponibilità di una importantissima "riserva" alla quale siamo soliti oggi attingere per attuare gli interventi di riconoscimento e di valorizzazione dei prodotti tipici italiani. Il diverso uso strumentale della normativa sui prodotti tradizionali è certamente inopinato, ma non per questo i suoi esiti possono considerarsi meno interessanti.

4. I REQUISITI MATERIALI E IMMATERIALI DI UN PRODOTTO TIPICO

Alla luce delle considerazioni fatte sopra, se è vero che la trasmissione del messaggio contenuto nella definizione corrente di "tipicità" comporta necessariamente l'individuazione dei caratteri distintivi idonei a enucleare il "tipico" dalla massa dei prodotti che tali non sono, è altrettanto vero che dobbiamo chiederci fino a che punto possiamo parlare di specificità.

Il problema è molto delicato. Se guardiamo agli elementi materiali di un prodotto – le sue caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche, ecc. – troviamo che normalmente essi sono non solo potenzialmente misurabili e quantificabili, ma anche comparabili e perfino riproducibili. Nessuno può contestare che sia così, ad esempio, per il valore di acidità di un olio di oliva o per il grado rifrattometrico di una conserva alimentare.

Lo stesso accade per la capacità colorante di uno zafferano o il potere nutrizionale di un formaggio. Oltre alle caratteristiche, anche le prestazioni di un prodotto si possono, cioè, riproporre in situazioni diverse di tempo e di luogo. Non fanno eccezione le prestazioni organolettiche, per le quali la componente soggettiva è oltremodo significativa.

Se, poi, dal prodotto passiamo alle tecniche produttive, vediamo che la riproducibilità può investire tanto il metodo – ad esempio, la preparazione

mediante fuoco diretto a vaso aperto di una confettura – quanto le attrezzature – ad esempio, l’uso di recipienti di rame nella produzione della ricotta – e, perfino, talune condizioni ottimali di produzione – ad esempio, di temperatura o umidità – che, com’è noto, si possono ricreare artificialmente.

Tutto ciò conferma, insomma, che la specificità – sia essa riferita alle caratteristiche materiali, alle prestazioni o alle tecniche di processo – non è mai un fatto di principio, bensì di misura.

Restano i requisiti immateriali. Nel 1936 Walter Benjamin osservava, in un saggio rimasto famoso dal titolo *L’opera d’arte nell’epoca della sua riproducibilità tecnica*, che «anche nel caso di una riproduzione altamente perfezionata, manca un elemento: l’*hic et nunc* dell’opera d’arte, la sua esistenza unica e irripetibile nel luogo in cui si trova». Per lo studioso tedesco, in sostanza, è il contesto di storia e tradizione, in cui l’opera è nata e a cui l’opera appartiene, la radice della sua autenticità.

Senza voler fare paragoni tanto suggestivi quanto inappropriati, non possiamo negare che anche il prodotto tipico nasce e si muove in un contesto culturale. In primo luogo, notiamo che alla sua origine c’è qualcosa che ha non pochi tratti comuni con la creazione artistica: un atto di innovazione. Non vi è dubbio, infatti, che la stratificazione di sale, lardo e spezie e l’impiego delle conche di marmo abbiano rappresentato una novità rispetto alle pratiche di preparazione e conservazione del lardo esistenti al tempo in cui il lardo di Colonnata ha visto la luce e altrettanto si può dire a proposito dell’uso del caglio vegetale al posto del caglio animale nel pecorino delle Balze Volterrane.

Mentre, però, la creazione artistica, almeno nelle sue forme “classiche”, è finalizzata alla produzione di un esemplare destinato a rimanere unico e immutato (può cambiare l’interpretazione o il tipo di fruizione ma non l’oggetto), l’innovazione alla base di un prodotto tipico rappresenta una mutazione culturale finalizzata alla riproduzione e soggetta a una continua evoluzione. Si tratta di una evoluzione che ha ben poco di naturale. Diversamente da quanto si potrebbe cogliere in una mutazione biologica, essa viene sempre provocata non dal caso, ma dall’opera dell’uomo.

La dinamicità del contesto culturale fa sì che non esista un prodotto tipico nei secoli uguale a se stesso. Ognuno può rendersene conto abbastanza facilmente: nel tempo cambiano le varietà delle piante e le razze degli animali selezionate, le materie prime e gli ingredienti utilizzati, i loro dosaggi, i sistemi di coltivazione, le tecniche di cottura e di preparazione degli alimenti, i materiali, le attrezzature, le tecnologie, i gusti stessi dei consumatori. La attuale “salama da sugo di Ferrara” è diversa da quella descritta nel Rinascimento dal Messisbugo, non fosse altro che per il contenuto molto più ridotto in fegato

di maiale. Anche lo “zafferano di San Gimignano” oggi viene essiccato su appositi fornelli e non più al sole o davanti al fuoco alimentato con legname di bosco come nel Medioevo.

5. IDENTITÀ E QUALITÀ DI UN PRODOTTO TIPICO

Il prodotto tipico è quindi ben lontano dall'essere un portato immutato e immutabile del passato, una sorta di oggetto da esposizione museale, attraverso il quale ci illudiamo di fermare il tempo. Esso è piuttosto l'espressione viva di un contesto culturale, nella sua evoluzione economica e sociale.

Sotto questa luce, attraverso la presenza di elementi immateriali, come la storia e la tradizione, emerge nel “prodotto tipico” un aspetto specifico: la sua esistenza esclusivamente all'interno del contesto culturale che lo ha espresso. Ne deriva che i “caratteri” materiali o le tecniche di lavorazione del prodotto tipico possono essere sì riproducibili nello spazio e nel tempo, ma acquistano un senso solo all'interno di un contesto culturale.

Questo o quel parametro qualitativo del lardo di Colonnata potrà forse in futuro essere ricreato anche fuori dal piccolo paese delle Alpi Apuane, ma nessuno riuscirà mai a riprodurre il legame con quel paesaggio e quel mondo nel quale il prodotto è nato e ha scandito per duemila anni la vita dei cavaori, l'insieme, cioè, di quei caratteri che vengono evocati con il nome di Colonnata.

Il contesto culturale è irriproducibile, perché sono irriproducibili gli elementi che lo compongono. Sono irriproducibili i fattori umani (la storia, la tradizione), come è irriproducibile la combinazione dei fattori umani con quelli naturali (il terreno, il clima, l'altitudine). Quando quest'ultima associazione si realizza, l'impronta di peculiarità risulta ancora più marcata. Il “Bitto” autentico non sarebbe tale senza i pascoli in alpeggio e la tradizione degli speciali ripari in quota, i *calecc*, che consentono la lavorazione del latte immediatamente a ridosso della mungitura; il “lardo di Colonnata” non sarebbe quello che è senza l'umidità che dal sottosuolo si sprigiona nelle cantine dove vengono depositate le conche.

Di solito, il contesto culturale viene definito più sinteticamente come “territorio”. Possiamo, dunque, rilevare che è il territorio l'elemento chiave dell'identità di un prodotto tipico. I caratteri, le prestazioni e/o le tecniche di lavorazione di un prodotto perderebbero senza il territorio la connotazione della tipicità.

Tipicità vuol dire qualità superiore? Se pensiamo a un concetto di qualità largamente accettato e diffuso specialmente nei paesi dell'Europa settentrio-

nale e continentale – e cioè alla capacità di soddisfare esigenze nutrizionali, di servizio, di sicurezza, di corretta etichettatura – la risposta alla domanda non può essere aprioristicamente determinata. Essa dipende da due elementi: a) i risultati di un esame sulle caratteristiche e sulle prestazioni misurabili, quantificabili e verificabili del prodotto (requisiti chimici, nutrizionali, standard di sicurezza, contenuto informativo dell’etichettatura, ecc.); b) il termine di paragone utilizzato (ad esempio, i parametri di legge, le classificazioni di qualità merceologica, ecc.).

Nonostante un pregiudizio contrario ampiamente condiviso, è solo da questo raffronto che, di volta in volta, potrà emergere o meno la superiorità qualitativa di un prodotto tipico rispetto a un altro o rispetto alla generalità dei prodotti convenzionali. Il raffronto va sempre condotto con rigore. In tale ottica, potrebbe essere definito qualitativamente superiore il prodotto capace di sostenere un tipo di pubblicità, quella comparativa, che non a caso fa riferimento a caratteristiche “essenziali, pertinenti, rappresentative e verificabili”.

Non possiamo però ignorare che, in certi paesi di area mediterranea (Francia, Italia, Spagna), qualità è anche un effetto del “dove” e del “come” si produce. Si tratta di semplici profili emozionali? Non proprio. L’importanza di un concetto di qualità del genere non va sottovalutata, perché in realtà esso coinvolge concreti e fondamentali interessi economici collettivi. Si pensi, ad esempio, alla più elevata propensione all’exportazione, alle sinergie con altri settori (turismo, artigianato), nonché ai contenuti sociali (difesa di antichi mestieri), culturali (salvaguardia della storia e della tradizione), paesaggistico-ambientali (tutela della montagna, delle zone svantaggiate, della biodiversità), che spesso accompagnano l’esistenza di un prodotto tipico.

Il fatto che i caratteri sui quali si basa la valutazione della tipicità siano caratteri immateriali non impedisce la loro verificabilità, che è tanto più necessaria e doverosa in quanto essi non sono direttamente percepibili attraverso una analisi del prodotto.

6. DOP/IGP E INDICAZIONI DI ORIGINE GEOGRAFICA SEMPLICI

L’Unione Europea riconosce fondamentalmente due categorie di “prodotti tipici”: le “Denominazioni di origine protette/Indicazioni Geografiche Protette” (DOP/IGP) e le c.d. “Indicazioni di origine geografica semplici” (per le quali utilizzeremo l’acronimo IGS).

Le DOP e le IGP sono disciplinate dal Reg. CEE 2081/92, che rispettivamente così le definisce: «il nome di una regione o di un luogo determinato

che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare originario di tale regione o di tale luogo determinato» e «le cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente all'ambiente geografico comprensivo dei fattori naturali ed umani» (DOP) o «di cui una determinata qualità, la reputazione o un'altra caratteristica possa essere attribuita all'origine geografica» (IGP).

Le IGS costituiscono una tipologia diffusa in molti paesi europei, ma hanno una regolamentazione diversificata. Nei tratti essenziali, si può dire che sono una "creazione" della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, la quale – pronunciandosi a più riprese su diversi casi di denominazioni contenenti dei riferimenti territoriali – ha nella pratica dettato i confini dell'istituto.

Nella sentenza "Exportur" del 10.11.92, meglio nota come quella sul "Torrone di Alicante", ne ha, infatti, stabilito la ammissibilità, riconoscendo uno spazio di operatività alle "indicazioni di provenienza", cioè a quelle designazioni geografiche per le quali non può essere dimostrato un legame fra il contenuto qualitativo del prodotto e l'area geografica di origine. «Queste denominazioni – così si esprime la Corte – possono nondimeno godere di una grande reputazione presso i consumatori e costituire per i produttori, stabiliti nei luoghi che essi designano, un mezzo essenziale per costituirsi una clientela. Esse devono quindi essere tutelate».

Successivamente, in un'altra importante sentenza, quella sulla "Birra Warsteiner" del 7.11.2000, la Corte ha ulteriormente chiarito che il campo di applicazione del Reg. CE 2081/92 sulle DOP/IGP deve essere limitato ai casi nei quali «esiste un nesso diretto fra una particolare qualità, la reputazione o un'altra caratteristica del prodotto, da un lato, e la sua origine geografica specifica, dall'altro», aggiungendo che nel citato provvedimento non vi è nulla che stabilisca che le c.d. «indicazioni di origine geografica semplici non possano essere tutelate».

Emerge da quanto sopra che il territorio, nell'accezione sopra ricordata, è, o può essere, alcune volte la fonte della qualità o delle caratteristiche di un prodotto (DOP/IGP); altre volte la fonte della sua reputazione (IGP); altre volte ancora il semplice custode della sua origine e il testimone della sua tradizione (IGS).

Come si può notare, la differenza fra una DOP e una IGP, da una parte, e una IGS è molto chiara: mentre nella DOP/IGP la qualità, le caratteristiche o la rinomanza del prodotto dipendono dalla sua origine geografica, nella IGS questo rapporto di dipendenza non esiste o, comunque, non entra in considerazione.

7. I PROBLEMI DELLE DOP/IGP E IL DETERIORAMENTO DEL RAPPORTO DI FIDUCIA TRA PRODUTTORI E CONSUMATORI

Una DOP/IGP è tutelata, in virtù dell'art. 12 del Reg. 2081/92, contro qualsiasi indebito sfruttamento della denominazione, qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, qualsiasi indicazione falsa o ingannevole, e qualsiasi altra prassi che possa indurre in errore il pubblico sulla vera origine dei prodotti. La formidabile protezione offerta dalla normativa comunitaria, se, da un lato, ha creato la percezione diffusa che le registrazioni delle DOP/IGP possano rappresentare la strada maestra per la valorizzazione delle produzioni tipiche, dall'altro lato, ha indotto una certa sottovalutazione di alcuni problemi che l'esperienza maturata negli anni di applicazione del Reg. 2081/92 ha fatto emergere.

Una prima questione viene spesso sollevata dai produttori che aspirano al riconoscimento: l'eccessiva lunghezza e complessità delle procedure attinenti alla registrazione. È un fatto incontestabile che, per potersi fregiare di una DOP o di una IGP, occorre attendere ormai tre o quattro anni, se non di più, e che un tempo di poco inferiore è richiesto per ottenere un semplice cambiamento del disciplinare "per effetto dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche".

All'effetto dissuasivo originato dall'impianto burocratico del sistema si aggiunge non di rado l'insoddisfazione proveniente da chi ha già ottenuto l'agognato riconoscimento ed è costretto a rilevare le ricadute negative sulla qualità determinate dalla raggiunta condizione di monopolio. Ciò che viene contestato è il calo di tensione generalizzato, l'appiattimento verso il basso che rischia di verificarsi nel momento in cui la medesima denominazione diventa appannaggio indistinto di tutti, indipendentemente dal livello qualitativo che ciascuno è in grado di offrire. Il timore che si riproduca quanto è già accaduto nel settore del vino, dove molti produttori hanno preferito rinunciare alla DOC pur di non essere coinvolti nel processo di livellamento generale, è percepibile abbastanza agevolmente. Le vicende del formaggio Asiago, e non solo, stanno a testimoniarlo.

I problemi, però, non derivano soltanto dall'eventuale esistenza di un rapporto irrisolto tra la singola azienda e l'insieme delle altre appartenenti al circuito tutelato. A volte si crea un vero e proprio dualismo di contesti territoriali, che sfocia in aperti contrasti fra gruppi di utilizzatori della medesima DOP (nell'ambito della zona di produzione del "Bitto" è, ad esempio, in atto da anni una lotta tra il "Bitto delle valli del Bitto", che i cultori di questo formaggio ritengono prodotto in piena aderenza alla tradizione, e il "Bitto" esterno, accusato di non rispettare pienamente quella tradizione).

I consumatori, dal canto loro, non si limitano a evidenziare i rischi di appiattimento e scadimento qualitativo e a denunciarne le cause, magari non trascurando di includere fra queste ultime la sempre più disinvolta acquiescenza nei confronti delle modifiche in peggio di qualche disciplinare. Essi considerano altresì inaccettabile che, al momento dell'acquisto, le loro aspettative in tema di DOP/IGP possano essere contraddette dall'accreditamento di una idea di tipicità perlomeno singolare (si pensi ai "Salamini italiani alla cacciatora", che hanno una zona di produzione coincidente con quasi tutto il territorio italiano); dal contenuto forviante del nome utilizzato (emblematica è la circostanza che il 90% dei produttori del "Pecorino romano" sia concentrato in Sardegna), oppure dalla lontanissima e discutibile provenienza delle materie prime impiegate (è nota la derivazione brasiliana della carne con la quale si fa la "Bresaola della Valtellina").

Il giudizio negativo dei consumatori si estende ai casi nei quali si pretende che la loro preferenza debba fondarsi su caratteristiche qualitative nei fatti limitate a poco più di una semplice descrizione fisica del prodotto o a particolari chimici di scarso rilievo (è quanto accade, soprattutto, per alcuni salumi).

Né le cose sembrano migliorare allorché alla scarsa capacità distintiva dei parametri fisici o chimici si supplisce, come ad esempio nel caso degli oli di oliva, con l'inserimento nei disciplinari di parametri organolettici presentati come fonte decisiva dell'identità del prodotto. Alla sovrapposibilità delle descrizioni sensoriali adoperate si aggiunge in questo modo l'inevitabile soggettività dei giudizi di assaggio, con ricadute sul consumatore dagli esiti ormai non più contenibili.

Per molti aspetti le critiche sopra riportate colgono nel segno. Ma esse rivelano anche l'esistenza di una diffusa quanto erronea considerazione della vera natura delle DOP/IGP, dal lato sia del produttore che del consumatore. Dal produttore le registrazioni comunitarie sono, infatti, troppo spesso ritenute un punto di arrivo e non un punto di partenza per raggiungere un livello qualitativo più elevato. Inutile dire che un convincimento del genere, per quanto sia di dominio comune e venga indotto a volte dalle stesse pubbliche istituzioni, è del tutto infondato. Il rispetto del disciplinare dovrebbe più propriamente essere considerato non la prova dell'avvenuto raggiungimento del massimo traguardo qualitativo raggiungibile, quanto il minimo comun denominatore, sul quale innestare una competitività interaziendale improntata alla ricerca del miglioramento continuo da parte di ciascun produttore.

Ma anche il consumatore sbaglia quando percepisce, sempre e comunque, le DOP/IGP come attestazioni di "qualità" superiore, mentre esse sono in molti casi esclusivamente attestazioni dell'influenza del territorio su deter-

minate caratteristiche del prodotto. Quest'ultimo, in un'ottica più corretta, dovrebbe essere valutato per le sue prestazioni, oltre che per la capacità evocativa del nome.

Evidentemente, il cammino per ricondurre il rapporto di fiducia fra produttore e consumatore alla consistenza dei problemi reali è ancora lungo e complicato.

8. IL MARCHIO COLLETTIVO GEOGRAFICO E LA TUTELA DELLE INDICAZIONI DI ORIGINE GEOGRAFICA SEMPLICI

Se guardiamo agli oltre 3500 prodotti tradizionali censiti sulla GURI, non possiamo che convenire sulla impossibilità di una applicazione generalizzata del Reg. 2081/92. Anche astruendo dai problemi descritti nel paragrafo precedente, l'indoneità di una registrazione DOP/IGP a rispondere alle esigenze di protezione diffusa avanzate dal mercato vale in particolare per i prodotti di nicchia, i quali rispecchiano in maniera più marcata quelle caratteristiche di debolezza, frammentarietà e disomogeneità che abbiamo già avuto occasione di evidenziare.

Proprio con l'intento di ricercare nuove forme di tutela – considerate più adatte alla dimensione economica, organizzativa e commerciale delle piccole produzioni – hanno negli ultimi tempi guadagnato un certo spazio le Denominazioni comunali (De.co). Nate su iniziativa di Luigi Veronelli, esse sono state deliberate fino a oggi da circa 250 Comuni, incontrando presso i mezzi di comunicazione momenti di grande fortuna alternati a momenti di scarsa attenzione. Il livello della discussione sul ruolo delle De.co è, però, apparso quasi sempre arretrato, sia a causa del forte condizionamento subito da pretese e del tutto infondate eccezioni di illegittimità avanzate da alcuni organi istituzionali, sia per effetto della loro diffusa introduzione senza adeguata copertura giuridica.

Molti sindaci e assessori ne hanno in effetti saggiato le potenzialità principalmente in termini di ritorno di immagine, affidando spesso la loro istituzione a una semplice delibera, contenente uno scarso riferimento all'oggetto da valorizzare, e lasciando irrisolte alcune questioni fondamentali, dalla descrizione del prodotto alla previsione dei controlli. Tutto ciò, da un lato, ha impedito un corretto inquadramento delle De.co tra le IGS e, dall'altro, ha posto in secondo piano il vero problema che le riguarda e che è riconducibile alla debole protezione prevista dai loro fautori. Non è infatti immaginabile che una delibera comunale, per giunta il più delle volte assunta senza i necessari riferimenti ai requisiti verificabili del prodotto, possa salvaguardare una denominazione da imitazioni e contraffazioni.

Una forma di tutela particolarmente adatta per le IGS, e quindi potenzialmente idonea a sostenere anche le De.co, è il Marchio Collettivo Geografico (di seguito MCG). Il tipo di protezione offerto da questo strumento è certamente inferiore a quello di una DOP/IGP, dal momento che il suo utilizzo comporta una sorta di “divieto di vietare”, vale a dire l'impossibilità di impedire l'uso del nome geografico a terzi quando esso sia conforme ai principi della correttezza professionale e sia, pertanto, limitato alla funzione di indicazione della provenienza. Ma, nonostante questo limite non secondario e nonostante il rischio di “volgarizzazione”, cioè di una sua trasformazione per non uso in una denominazione generica che ne determina la decadenza, il MCG viene da tempo utilizzato con un certo successo in altri paesi europei, e segnatamente in Francia e in Germania.

Le ragioni sono evidenti: procedure di deposito, di registrazione e di modifica sufficientemente snelle e veloci, costi abbastanza contenuti, disciplina fatta di regole scarse ma efficaci, coincidenza fra nome geografico e territorio reale di produzione, migliore adattabilità a prodotti di nicchia e filiere corte, adeguati risultati ottenibili attraverso la previsione di congrue sanzioni, possibilità di applicazione non solo a un prodotto determinato ma anche a un insieme di prodotti affini.

In sostanza, il MCG richiede pochi e semplici adempimenti:

- a) la redazione di un disciplinare contenente esclusivamente il nome del prodotto, la zona di produzione, le caratteristiche del prodotto e le tecniche di produzione;
- b) il deposito di un marchio con allegato un regolamento d'uso, nel quale saranno specificati, oltre alle condizioni di accesso degli operatori interessati (e in primo luogo il rispetto del disciplinare), il sistema sanzionatorio per i contravventori e il dispositivo per i controlli;
- c) l'organizzazione dei controlli, che potranno essere effettuati direttamente dal titolare del marchio oppure, come è di gran lunga preferibile per ragioni di trasparenza, attraverso un organismo terzo e indipendente;
- d) la concessione del marchio a beneficio dei soggetti interessati che avranno superato i controlli e il loro inserimento in un apposito registro da tenere costantemente aggiornato con nuove iscrizioni e/o cancellazioni.

La fonte giuridica del MCG è l'art. 15, punto 2, della Dir. CEE 104/89, il quale dispone che «gli Stati membri possono stabilire che i segni o le indicazioni che, in commercio, possono servire per designare la *provenienza geografica* dei prodotti o dei servizi possono costituire dei marchi collettivi, oppure marchi di garanzia o di certificazione».

L'alternativa tipologica di cui all'ultima parte della disposizione comunitaria

è un effetto della diffusa differenziazione operata negli ordinamenti di altri paesi, europei e non, fra “marchio collettivo”, che serve a distinguere i beni o servizi dei membri dell’associazione titolare del marchio da quelli degli altri operatori, e “marchio di garanzia o di certificazione”, che invece serve a indicare che i beni o servizi oggetto del marchio sono certificati per l’origine, i materiali, il metodo di fabbricazione, la qualità o altre caratteristiche. Esempi di questa dicotomia sono il sistema inglese, che considera separatamente il *collective mark* e il *certification mark*, o quelli francese e spagnolo, che individuano le opportune distinzioni rispettivamente fra *marque collective* e *marque collective de certification* e fra *marca colectiva* e *marca de garantia*. In Italia, al contrario, non esiste alcuna differenza fra marchio collettivo e marchio di garanzia o di certificazione, le cui tipologie convergono nell’unica categoria del marchio collettivo.

La norma contenuta nella Direttiva comunitaria, già recepita in Italia dalla c.d. “Legge marchi” (R.D. 929/42 e D. Lgs. 480/92), è stata di recente trasfusa nel Codice della proprietà industriale (D. Lgs. 10.02.2005 n. 30), il quale, all’art 11 punto 1, statuisce che «i soggetti che svolgono la funzione di garantire l’origine, la natura o la qualità di determinati prodotti o servizi, possono ottenere la registrazione per appositi marchi come marchi collettivi, ed hanno la facoltà di concedere l’uso dei marchi stessi a produttori o commercianti».

Lo stesso art. 11, al punto 4, prevede che «un marchio collettivo può consistere in segni o indicazioni che nel commercio possano servire per designare la *provenienza geografica* dei prodotti o servizi».

Il MCG può essere registrato anche come Marchio Collettivo Comunitario (MCC), disciplinato nel titolo VIII del Reg. CE 40/94. Quest’ultimo Regolamento, nel ribadire la possibilità che un’associazione registri marchi atti a «designare la *provenienza geografica* di prodotti o servizi» (art. 64), puntualizza due aspetti di un certo rilievo:

- a) il regolamento d’uso deve avere un contenuto minimo. Si tratta più specificamente dell’obbligo di indicare con precisione «le persone abilitate a usare il marchio, le condizioni di appartenenza all’associazione e, qualora siano previste, le condizioni per l’utilizzazione del marchio, comprese le sanzioni»;
- b) l’ente richiedente deve avere una struttura associativa aperta. Ciò significa che deve essere prevista espressamente nel regolamento d’uso l’autorizzazione alle «persone i cui prodotti o servizi provengano dalla zona geografica in questione a diventare membri dell’associazione titolare del marchio».

L’apertura a tutti gli interessati, in particolare, sembra configurare quel profilo pubblicistico in grado di offrire alle pubbliche istituzioni significative e stimolanti opportunità di utilizzo del MCC.

9. LEGITTIMITÀ DEI MARCHI COLLETTIVI GEOGRAFICI NELL'AGROALIMENTARE

In Italia alla ammissibilità del MCG sono state avanzate alcune obiezioni, principalmente per una supposta situazione di conflittualità con le DOP/IGP. Tali obiezioni appaiono del tutto infondate.

Come abbiamo osservato, i due istituti hanno fonti giuridiche diverse, in entrambi i casi di carattere comunitario.

Naturalmente, se la distinzione è chiara sul terreno normativo, non si possono escludere nella pratica ipotesi di contatto o di sovrapposizione. Ciò non solo è possibile, ma è addirittura previsto dalle disposizioni in vigore.

Lo stesso Reg. CEE 2081/92, agli artt. 13 e 14, disciplina, infatti, i casi di marchi – collettivi e non – preesistenti, preregistrati, coesistenti o addirittura impeditivi di una registrazione DOP/IGP, sottolineando in tal modo la legittima coesistenza in linea di principio delle due forme di tutela. Da notare che sullo stesso punto è intervenuto da ultimo il Reg. CE 422/2004, che, allo scopo di armonizzare il contenuto del Reg. CE 40/94 con le citate disposizioni del Reg. 2081/92, ha sancito il divieto di registrazione di un marchio contenente o consistente in una denominazione d'origine o indicazione geografica «purché la domanda di registrazione del marchio sia presentata successivamente alla data di presentazione alla Commissione della domanda di registrazione della denominazione d'origine o della indicazione geografica» (art. 7, lettera k).

D'altra parte, è noto che, allorché l'Unione Europea ha voluto impedire l'uso di un marchio collettivo geografico, lo ha dovuto fare attraverso una esplicita previsione normativa. Si veda in proposito l'art. 4 del Reg. CE 1019/2002, punto 2, che ha limitato la designazione dell'origine degli oli d'oliva a livello locale ai soli prodotti che beneficiano di una DOP o di una IGP, mentre ha escluso espressamente dall'applicazione del regolamento «il nome del marchio o dell'impresa, la cui domanda di registrazione sia stata presentata prima del 31.12.98 conformemente alla Dir. CEE 104/89 o del 31.5.2002 conformemente al Reg. CEE n. 40/94».

Quanto all'opinione, avanzata più di recente, che esisterebbe un impedimento agli organismi pubblici di essere titolari di un MCG, è da osservare che, mentre la Direttiva comunitaria e il Codice della proprietà industriale non pongono al riguardo alcuna preclusione, il Reg. CE 40/94, all'art. 64, prevede esplicitamente che possano essere titolari del marchio, accanto alle associazioni, «le persone giuridiche di diritto pubblico».

Dall'esame della normativa e delle sentenze della Corte di Giustizia possiamo dunque dire che emergono i seguenti principi:

- a) I MCG sono perfettamente legittimi, in quanto trovano la fonte giuridica in precise disposizioni di fonte comunitaria (Dir. CEE 104/89 e Reg. CE 40/94) e nazionale (Codice della proprietà industriale).
- b) I tentativi di contrastarli non sono ammissibili, in quanto comporterebbero di fatto la paradossale non applicabilità al settore agroalimentare del complesso normativo appena richiamato.
- c) L'impedimento dell'uso di un MCG può provenire solo da una esplicita disposizione comunitaria. Ciò è infatti già accaduto con il Reg. CE 1019/2002 relativamente all'olio d'oliva.
- d) Occorre, però, evitare che si creino situazioni di conflitto con l'istituto delle DOP/IGP di cui al Reg. CEE 2081/92. Pertanto, ci si orienterà verso quest'ultimo regime di protezione tutte le volte che si intende tutelare un prodotto per la cui identità è essenziale il nesso di causalità tra la sua qualità, le sue caratteristiche o la sua reputazione e il territorio geografico di origine.

IO. CONDIZIONI DI AMMISSIBILITÀ DEI MARCHI COLLETTIVI GEOGRAFICI

L'utilizzo dei MCG, benché pienamente legittimo, è assoggettato tuttavia ad alcune restrizioni. Un primo limite è espressamente indicato nella normativa di riferimento. Il punto 4 dell'art. 11 del Codice della proprietà industriale – sulla scorta di quanto disposto all'art. 15, punto 2, della Dir. CEE 89/104, nonché all'art. 64, punto 2, del Reg. CE 40/94 – stabilisce che il MCG non deve creare situazioni di ingiustificato privilegio o comunque recare pregiudizio allo sviluppo di analoghe iniziative nel territorio. Esiste un orientamento univoco nella dottrina e nella giurisprudenza nel ritenere che questa condizione sia soddisfatta allorché il regolamento d'uso del marchio preveda la possibilità di accesso all'uso del marchio per tutti i produttori del territorio che siano interessati e che si impegnino a rispettare le disposizioni del regolamento.

Altri limiti sono stati fissati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea nella sua incessante difesa del principio sancito all'art. 28 del Trattato di Roma («Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative alle importazioni, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente»).

In quest'ottica, già con la sentenza “Eggers” del 12.10.1978, ai MCG erano stati imposti contenuti qualitativi intrinseci e non solo il requisito dell'origine geografica, mentre, con la sentenza “Buy Irish” del 24.11.82, era stato inaugurato un indirizzo restrittivo volto a frenare la tendenza a promuovere marchi nazionali o regionali allo scopo di veicolare surrettiziamente inammissibili aiuti di Stato.

Più di recente, l'attenzione della Corte si è concentrata sui tentativi di aggiramento del divieto sopra ricordato. Al riguardo è illuminante la sentenza del 5.11.2002 su "Markenqualität" (Marchio di qualità della campagna tedesca), con la quale si è impedito alla Germania di beneficiare della deroga al predetto articolo 28, rappresentata dalla «tutela della proprietà industriale e commerciale» di cui all'art. 30 del medesimo Trattato (deroga, quindi, esplicitamente ammessa dalla Corte in via di principio), in considerazione, da un lato, della eccessiva «estensione del territorio tedesco» e, dall'altro, della indiscriminata «applicazione a tutti i prodotti che soddisfano determinati requisiti qualitativi».

L'ampiezza dell'area geografica è stata contestata dalla Corte anche in una serie di sentenze emesse contro i marchi regionali promossi dagli Stati membri (si veda, in particolare, la sentenza del 6.03.2003 sui marchi regionali francesi). D'altra parte, non si può non ricordare come, proprio in virtù degli stessi principi, la Commissione europea abbia avuto buon gioco nel pretendere, e nell'ottenere, da alcune Regioni italiane la automatica accessibilità ai marchi di tutti gli operatori comunitari i cui prodotti fossero risultati conformi ai criteri di qualità stabiliti (sono istruttivi, in proposito, i marchi dell'Emilia-Romagna e della Toscana).

Il quadro di riferimento è, dunque, sufficientemente chiaro. Perché la registrazione di un MCG non rechi pregiudizio alla libera concorrenza, garantita dal Trattato di Roma, è necessario che si rispettino le seguenti condizioni:

- a) la struttura associativa del soggetto detentore del marchio deve essere aperta. L'esclusione immotivata o pretestuosa di taluni operatori o categorie di operatori dalla possibilità di condividere i vantaggi derivanti dall'utilizzo del marchio farebbe, infatti, trovare il titolare in una situazione di ingiustificato privilegio e lo esporrebbe al rischio di rifiuto della registrazione;
- b) l'area di riferimento deve essere circoscritta a un ambito sub-regionale. Ciò significa che i confini di un Comune, di una Provincia, di una Comunità montana, di un Parco naturale, di una vallata ben potrebbero rappresentare le congrue delimitazioni territoriali di un MCG;
- c) il prodotto oggetto di tutela deve possedere dei caratteri distintivi oggettivi. Si tratta evidentemente di elementi aggiuntivi a quello della provenienza, tali da rappresentare una differenza apprezzabile con il prodotto corrente;
- d) i prodotti, se vengono raggruppati sotto uno stesso marchio, devono essere tra loro affini.

Quest'ultima prescrizione apre, tuttavia, un problema interpretativo circa l'estensione del concetto di affinità. Al riguardo, sembra che si possa conclu-

dere con un certo fondamento che, mentre sono certamente affini i prodotti appartenenti a una certa classe (ad esempio, i formaggi o i salumi di un territorio) e, probabilmente, anche quelli riferibili all'intera categoria dell'agroalimentare, rimane il dubbio che riescano a sottrarsi a una valutazione negativa i c.d. "panieri" afferenti a una pluralità di settori (si pensi agli insiemi di prodotti *food* e *non food*).

Nuovi approcci alla garanzia della sicurezza e della conformità dei processi e dei prodotti

1. Per riflettere sui contenuti e sull'assetto dei nuovi modelli di conformità e di sicurezza dei prodotti alimentari, è necessario considerare quanto discende da alcune importanti norme introdotte in particolare dal Reg. CE 178/2002 (che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare e istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare) e dal Reg. CE 882/2004 (relativo ai controlli ufficiali in materia di alimenti).

In effetti, in una disposizione comunitaria e "alimentare" non era mai comparsa una prescrizione tanto perentoria come quella dell'art. 17 del Reg. CE 178/2002; in base ad essa, qualsiasi operatore, ovunque collocato nell'ambito della filiera, deve garantire che gli alimenti che commercializza (o anche quelli che tratta "senza fini di lucro") rispettino la disciplina ad essi applicabile. Ma non è sufficiente questa *garanzia*; è obbligatoria anche la *verifica* da parte degli operatori sulla effettiva sussistenza della suddetta conformità.

Tutto questo non doveva evidentemente essere considerato tanto ovvio dal legislatore comunitario; diversamente non avrebbe "concesso" quasi tre anni dall'entrata in vigore del Reg. CE 178/2002 prima di rendere applicabili, tra gli altri, gli obblighi di cui all'art. 17.

2. Nella sostanza, ogni operatore dovrebbe disporre di mezzi idonei a effettuare la *verifica* sulla conformità; senza questa verifica – e il legislatore pare essersene reso conto – la *garanzia* sulla conformità (che, non va dimenticato, è la prima cosa che l'art. 17 chiede agli operatori) non avrebbe solide basi.

* *Federolio, Roma*

3. Ma il legislatore comunitario non si ferma qui ed emana un altro regolamento, quello sui controlli ufficiali, il Reg. CE 882/2004, il “braccio operativo” del Reg. CE 178/2002. Va detto subito che il Reg. CE 882/2004 non si applica ai prodotti regolati da apposita organizzazione comune di mercato e dunque non al vino, non all’olio di oliva, non al latte, non alle carni, ecc. Qui, però, si vuole partire dal presupposto che alcuni principi di questo regolamento siano talmente importanti da dover essere considerati per la generalità dei prodotti.

4. In sostanza il 13° “considerando” del Reg. CE 882/2004 dice che i controlli ufficiali dovranno tener conto, anche sul piano della loro frequenza, dei «programmi di garanzia della qualità» realizzati dagli operatori soltanto se («laddove») i programmi stessi servono a soddisfare i requisiti della normativa in materia di alimenti (a «dare evidenza», si direbbe nel gergo della certificazione). Di converso l’art. 10 dello stesso Reg. CE 882/2004 dice che i controlli ufficiali comprendono «l’esame di tutti i sistemi di controllo posti in atto dagli operatori del settore dei mangimi e degli alimenti e i risultati così ottenuti». Questi sistemi di controllo realizzati dagli operatori possono coincidere con i «programmi di garanzia della qualità». Certo è che il controllo ufficiale, prima di guardare alla conformità dei prodotti a certi standard, a certe caratteristiche ecc., deve valutare l’organizzazione dell’impresa, in questo ponendosi in una prospettiva già ben nota alla normativa comunitaria (ad es. direttiva 93/43 sull’igiene), prospettiva che con il nuovo diritto alimentare comunitario viene ulteriormente sviluppata e valorizzata.

5. Con queste premesse può avviarsi una riflessione sui modelli di garanzia della conformità dei processi e dei prodotti. Questi modelli sono nuovi, perché nuovi (o, almeno, relativamente nuovi) sono i Regg. CE 178/2002 e 882/2004. Qui però si deve fare un passo indietro. Presso l’Accademia dei Georgofili, negli anni scorsi si sono tenuti almeno due convegni molto importanti sulla certificazione, in cui si è parlato di assise di garanzia, di autocontrollo del sistema della certificazione e dei difficili rapporti tra rilascio degli attestati e utilizzazione pubblicitaria degli stessi. È vero che tutto ciò è rimasto, nella sostanza, lettera morta – e bisognerebbe interrogarsi sul perché di questo – ma è anche vero che i contenuti di quella riflessione sono oggi molto importanti, e di essi si deve tenere conto per l’implementazione dei nuovi modelli di garanzia della conformità.

6. Questo perché è lecito ritenere che il legislatore comunitario, quando ha parlato nel 13° “considerando” del Reg. CE 882/2004 di «programmi di ga-

ranza della qualità» abbia pensato anche alla certificazione; una conferma, per quanto indiretta, di ciò potrebbe essere fornita dalla considerazione che nello stesso regolamento si legge che agli enti certificatori, conformi alla norma EN 45004 e in possesso di determinati requisiti, possono essere delegati i controlli ufficiali. Ciò, sia detto per inciso, pone un problema molto serio e delicato che però esula dal tema di questo intervento. Occorre comunque dire che il legislatore pare aver avuto presente un tipo di certificazione diversa da quella che nella presentazione di questo convegno viene definita formale e sostanzialmente poco utile. In effetti, come si è visto, il tenore testuale del 13° “considerando” del Reg. CE 882/2004 consente di tenere conto, ai fini dei controlli ufficiali, solo dei programmi che siano in grado di fornire l’effettiva garanzia della conformità dei prodotti alle disposizioni ad essi applicabili (e quanto meno a quelle disposizioni il cui rispetto è oggetto del controllo effettuato attraverso il programma stesso). Ovviamente, il programma di garanzia in questione non è obbligatorio. Se un’impresa lo fa (e lo fa bene), il controllo ufficiale ne tiene conto. E occorre aggiungere: se un’impresa lo fa, può anche dirlo nella sua comunicazione.

7. I modelli di garanzia hanno dei costi. Si può certo elaborare un modello (volontario, si è appena visto) basato su enti certificatori in possesso di requisiti di terzietà, grande competenza specifica e semmai anche (giustamente) severità nel rilascio degli attestati. Da varie parti si potrebbe eccepire che tutto questo genera costi elevati per gli operatori, in particolare per quelli nazionali, che realizzassero i suddetti modelli mentre i prodotti in arrivo dai Paesi Terzi, privi come sono di garanzie e di certificazioni, continuerebbero a collocarsi sul mercato a prezzi incomparabilmente più bassi. Ora, senza minimamente voler entrare nella questione – delicata e complessa – della concorrenza con i prodotti importati nella Comunità, deve non di meno rilevarsi, in primo luogo, che già sulla base delle disposizioni nazionali (L. 283/1962 sulla disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e il relativo regolamento di esecuzione di cui al D.P.R. 327/1980) gli obblighi a carico dell’importatore sono sostanzialmente assimilati a quelli gravanti sugli operatori nazionali. Quindi va anche sottolineato che gli obblighi discendenti dal Reg. CE 178/2002 e quelli introdotti dal Reg. CE 852/2004 sull’igiene, nonché i controlli di cui al Reg. CE 882/2004, riguardano anche i prodotti importati; per cui anche gli importatori, responsabili della conformità di questi prodotti, ex art. 17 del Reg. CE 178/002, avranno l’identico problema che “affligge” l’impresa italiana (e comunitaria). Si aggiunga poi che per i prodotti confezionati all’estero (anche comunitario) non opera nemmeno l’esimente

di cui all'art. 19 della legge 283/1962, operante invece per il distributore di prodotti confezionati in Italia, cui non si applicano le sanzioni per le non conformità dei prodotti in questione alle prescrizioni della legge stessa. Certo si potrebbe ancora eccepire che però tutto quanto finora detto non supera i problemi dei costi e soprattutto quelli legati alle (vere o supposte) carenze dei controlli, in particolare alle frontiere. Tutto vero, ma va ancora ricordato che nella competizione concorrenziale possono essere utilizzati strumenti, anche di comunicazione, basati sull'utilizzazione di modelli di garanzia in grado di conferire *plus* distintivi di un certo spessore.

8. Non è detto che il certificatore debba operare obbligatoriamente nel sistema delle norme ISO (in "ambiente ISO" direbbero gli specialisti). Del resto, lo stesso legislatore comunitario, allorché prevede che agli enti certificatori possono essere delegati i controlli ufficiali, dice sì che essi debbono essere conformi alla norma EN 45004, ma aggiunge «o ad altra più pertinente». Si dovrebbe provare a ragionare, dunque, senza sentirsi legati a un sistema predefinito; in particolare, sulla base delle varie esperienze, si dovrebbe ragionare cercando di coniugare alta qualità della *performance* e costi ragionevoli.

9. Forse non è stato adeguatamente utilizzato, in Italia e probabilmente anche altrove, il tempo che il legislatore comunitario aveva accordato prima dell'entrata in applicazione delle norme più innovative (o ritenute tali, come quella sulla rintracciabilità di cui all'art. 18) e importanti del Reg. CE 178/2002. Se si considera il contenuto dell'art. 17, si vede che il legislatore aveva dato quasi tre anni alle imprese per mettere a punto, tra l'altro, un sistema di *verifica* della conformità dato che, almeno teoricamente, le imprese stesse avrebbero già dovuto avere un sistema di *garanzia* della conformità. Ma, per la verità, anche i poteri pubblici avrebbero dovuto provvedere ad adeguare i loro modelli operativi alle novità del Reg. CE 178/2002. E anche gli enti di certificazione avrebbero dovuto capire che anche per loro c'era da lavorare in quei tre anni. È vero che il Reg. CE 882/2004 apre per i suddetti enti un mercato di notevoli dimensioni, posto che potranno essere loro delegati i controlli ufficiali; tuttavia, occorre capire se la concreta operatività ordinaria degli enti di certificazione sia oggi "sintonizzata" con quelli che potrebbero essere definiti i nuovi standard minimi imposti dall'art. 17 del Reg. CE 178/2002 agli operatori del settore alimentare.

10. Il testo dell'art. 17 potrebbe infatti prestarsi a una lettura rilevante anche per gli enti di certificazione, per cui potrebbe concludersi che nessun

certificatore potrà rilasciare qualsivoglia attestato (di processo, di prodotto) a un operatore che non stia almeno sullo standard dell'art. 17 (effettiva garanzia/effettiva verifica della conformità dei prodotti alla normativa ad essi applicabile). Sarebbe veramente strano che un ente di certificatore certificasse il prodotto o il processo di un operatore che si collocasse "sotto" quello standard; e ciò su un piano logico prima che giuridico. Infatti come farebbe a conseguire qualsivoglia certificazione un'impresa che la normativa generale del settore alimentare considera priva dei pre-requisiti necessari per accedere al rapporto con i consumatori e alla competizione concorrenziale con gli altri operatori?

11. Si disse all'Accademia dei Georgofili nel 1996: non si può chiedere al certificatore di garantire la conformità di un prodotto o di un processo. Meglio dire, si osservò, che il certificatore serio dichiarerà che un certo operatore è *idoneo* a operare in conformità a una certa norma ecc. Ecco, potrebbe dirsi che il pre-requisito condizionante il rilascio di ogni attestato debba riguardare l'idoneità dell'operatore (che chiede un attestato) a operare sullo standard dell'art. 17 del Reg. CE 178/2002. Ciò significa che il certificatore "alimentare" semmai non si pronuncerà sul contegno fiscale, ambientale, contabile dell'impresa; rilascerà però una dichiarazione sulla sussistenza o meno della idoneità "alimentare" dell'impresa stessa a operare su uno standard – quale quello del suddetto art. 17 – a sua volta esclusivamente "alimentare".

12. In concreto, qual è però lo "standard art. 17" per una determinata impresa in relazione a quel prodotto, a quei prodotti? Per la definizione di questi standard si potrebbe pensare alla realizzazione, possibilmente a livello comunitario (ma in un primo tempo con una sperimentazione o con programmi pilota sul piano nazionale), di un grande sistema di linee guida sulla conformità – condiviso nella maggiore misura ragionevolmente ipotizzabile ma non necessariamente da tutti – settore per settore, prodotto per prodotto. A sovrintendere alla redazione di queste linee guida dovrebbe essere un gruppo di esperti indipendenti, di area giuridica e tecnica; questi dovrebbero raccogliere il punto di vista di tutti gli operatori interessati (compresi i distributori) attraverso le loro associazioni, delle organizzazioni dei consumatori (accuratamente scelte), delle amministrazioni, dei certificatori. Il gruppo di esperti dovrebbe assumersi la responsabilità non solo di redigere i testi delle linee guida, ma anche quella di modificarli e aggiornarli, perché il sistema dovrebbe essere sempre "aperto".

13. Una nuova interessante direttiva comunitaria, la 2005/29 sulle pratiche commerciali sleali, chiamerebbe le ipotizzate linee guida, “codici di condotta”, definiti nella direttiva stessa alla stregua di «un accordo o una normativa che non sia imposta dalle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative di uno Stato membro e che definisce il comportamento dei professionisti che si impegnano a rispettare tale codice in relazione a una o più pratiche commerciali o ad uno o più settori imprenditoriali specifici». Quella stessa direttiva propone anche una definizione di diligenza professionale, intesa come «il normale grado della speciale competenza e attenzione che ragionevolmente si possono presumere essere esercitate da un professionista nei confronti dei consumatori rispetto a pratiche di mercato oneste e/o al principio generale della buona fede nel settore di attività del professionista». Queste definizioni sono interessanti perché operano un esplicito riferimento al «settore di attività»; ancora più interessante è la loro adattabilità sia a una logica di processo che a una di prodotto.

14. Insomma, un nuovo modello della conformità è imposto dall’art. 17 del Reg. CE 178/2002. I contenuti concreti dell’applicazione dell’art. 17 potrebbero essere individuati con i criteri offerti dai “codici di condotta” (o linee guida) intesi anche come “precipitato” della “diligenza professionale” come sopra definita. Dai prodotti fortemente regolamentati a quelli “creati” dalle imprese passando per i prodotti tipici, i suddetti codici di condotta, dovrebbero essere intesi come una sorta di “materializzazione” della diligenza professionale minima per un determinato settore e/o per un determinato prodotto. La predisposizione di questi codici, come sopra ipotizzata, potrebbe non richiedere troppo tempo: infatti i “saperi” ci sono già tutti, ma sono dispersi. Essi vanno perciò cercati laddove sono dislocati e per essere coordinati o, meglio, riordinati nelle linee guida, e per costituire così la base operativa professionale (il linguaggio tecnico comune) per le imprese, per il controllo pubblico e per la certificazione.

Va da sé che l’ipotizzato sistema di linee guida si distinguerebbe nettamente dall’attuale sistema dei disciplinari o dei manuali di buone pratiche. Comunque, le linee guida dovrebbero tradursi in testi di grande, indiscussa e riconosciuta qualità, che si facciano carico dei problemi concretamente avvertiti per il prodotto o per il processo (dalla presenza di residui di un antiparassitario alla liceità di una pratica commerciale).

15. Quanto appena detto serve all’individuazione della diligenza minima perché quanto richiesto dall’art. 17 del Reg. CE 178/2002 è appunto il minimo,

sotto il quale si viene esclusi dal mercato e si viene “passati” all’apparato sanzionatorio. È importante questa idea di “minimo” perché sarebbe lecito pensare:

- a) che sopra quel “minimo”, il resto sia libera concorrenza, che non è appiattita ma al contrario stimolata dalle linee guida come sopra concepite;
- b) che a fronte di quel “minimo”, ragionevolmente minimi siano anche i costi di implementazione del sistema operativo (aziendale; di controllo ufficiale; di certificazione).

Si potrebbe dire che il sistema delle linee guida appartiene a una fase *pre competitiva*, essenziale però perché la competizione sia corretta.

16. Il contenuto delle linee guida in concreto applicabili (al processo, al prodotto) potrebbe essere il parametro di riferimento per la *verifica* della conformità che l’operatore deve effettuare ex art. 17 Reg. CE 178/2002, ma anche del «programma di garanzia della qualità» che l’operatore stesso potrebbe volontariamente realizzare, con l’intervento di un ente certificatore. Occorre essere consapevoli che tutto questo potrebbe creare un problema con il sistema ISO, ma al tempo stesso potrebbe uscire rafforzata la convinzione, emersa nei convegni organizzati presso l’Accademia dei Georgofili negli scorsi anni, della necessità che il mondo della certificazione si doti di un sistema autodisciplinare volto ad accertare, sin dalla fase di accreditamento, che un ente abbia la competenza specialistica necessaria per operare in un determinato settore. Va poi chiarito bene un punto. Le linee guida, elaborate certamente sulla base delle norme di settore applicabili, dovrebbero riflettere lo stato dell’arte relativo a un certo prodotto, processo ecc., ma l’ente certificatore (e in realtà anche il controllo ufficiale) dovrebbe essere comunque in grado di padroneggiare le concrete realtà in atto nel settore oggetto del controllo.

17. L’art. 17 è collocato nel capo II del Reg. CE 178/2002, le cui disposizioni si applicano salvo il disposto della direttiva 85/374/CEE in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, attuata in Italia con il D.P.R. 224/88. La direttiva in questione – con una disposizione ripresa nell’art. 6 lett. e) del D.P.R. 224/88 – prevede quale causa di esclusione della suddetta forma di responsabilità, la conformità del prodotto allo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche accessibili al momento della commercializzazione. Sarebbe interessante tenere presente questa disposizione non solo come parametro per valutare l’adempimento degli obblighi dettati dall’art. 17 del Reg. CE 178/2002, ma anche come ulteriore riferimento per gli enti certificatori, il rilascio dei cui attestati apparirebbe problematico in assenza della suddetta conformità.

18. Da molte norme, sia del Reg. 178/2002 che del Reg. CE 882/2004, emerge, in relazione all'assetto dei controlli ufficiali, una grande attenzione alla effettiva sussistenza della competenza specialistica e della coerenza operativa che dovrebbero caratterizzarne indirizzi e esiti. Anche quello degli enti di certificazione è un controllo e si è visto che la nuova regolamentazione prevede che agli enti stessi possa essere delegato il controllo ufficiale. È importante che sia attuato, in concreto, un processo volto ad assicurare che le conoscenze e i "saperi", oggi dislocati in certi ambiti (ad esempio, università e enti di ricerca, società di consulenza, associazioni), siano disponibili anche per le "agenzie" intese in senso lato operanti nelle funzioni di controllo, sia ufficiale (diretto o delegato) sia "privato", così intendendo quello realizzato dagli enti di certificazione. È, questo dei "saperi", uno snodo essenziale, oltre che del sistema di controllo ufficiale, anche del sistema di linee-guida prima brevemente tratteggiato; ed è sempre su questo piano dei "saperi" che dal sistema ISO debbono venire chiarimenti e garanzie sull'effettiva competenza settoriale degli enti certificatori. Ma soprattutto è questo il passaggio che sembra più alla portata del sistema autodisciplinare così come era stato ipotizzato negli anni scorsi all'Accademia dei Georgofili. E sempre questo passaggio è il più delicato anche sul piano dei costi.

19. Nel quadro dei nuovi modelli di garanzia della conformità, sarebbe veramente importante un controllo sugli attestati rilasciati nell'ambito dell'attività di certificazione. In un eventuale – e auspicabile – regime autodisciplinare della certificazione, sarebbe necessaria una figura (all'Accademia dei Georgofili si era parlato di una sorta di "pubblico ministero della qualità") in grado di intervenire contro l'indebito rilascio di un attestato (o contro l'indebito mancato rilascio dello stesso). Così come sarebbe importante un controllo sull'utilizzazione degli attestati a fini di comunicazione pubblicitaria.

20. L'autodisciplina della terzietà, dei saperi e della competenza dovrebbe anche riempire gli schemi oggi un po' troppo esclusivamente metodologici delle norme del sistema ISO; ai fini che qui più interessano, questo vale anche per le norme Uni sulla rintracciabilità. Va anche detto che la ISO 22000, considerata su un piano, per così dire, contenutistico, potrebbe essere un interessante strumento di standardizzazione della rintracciabilità volontaria, ben oltre la pur estesissima area della *food safety*. Certo tutto questo andrebbe considerato, quanto meno in prospettiva, su un piano comunitario.

21. La realizzazione dei modelli di garanzia della conformità dovrà tenere presente la definizione di «consumatore medio, normalmente informato e

ragionevolmente attento e avveduto» elaborata dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee e ripresa dalla citata direttiva 2005/29. È a questo consumatore che si rivolgono le imprese con i loro prodotti e la loro comunicazione ed è su questo consumatore che deve essere “tarata” l’attività del controllo ufficiale e della certificazione.

22. Ovviamente anche la distribuzione (senza distinzione tra piccola e grande dimensione), è assoggettata ai controlli ufficiali, i quali, come si è visto, debbono in primo luogo procedere all’esame di tutti i sistemi di controllo posti in atto dagli operatori attivi in questa fase e valutarne i risultati (evidentemente sul piano della conformità dei prodotti alle disposizioni ad essi applicabili). Certamente in materia di sicurezza e, in particolare per la gestione dei prodotti che dovessero risultare privi dei requisiti al riguardo prescritti dall’art. 14 del Reg. CE 178/2002, la distribuzione è oggetto di un regime speciale rispetto a quello cui soggiacciono i fornitori dei prodotti in questione (art. 19, par. 2, Reg. CE 178/2002). Ma fuori di questa ipotesi, sulla distribuzione pare gravare un obbligo di garanzia e di verifica che, seppur da considerare, come si legge nell’art. 17 del Reg. CE 178/2002, nel quadro delle fasi inerenti all’attività tipica di questo comparto, potrebbe far pensare a una collocazione della distribuzione diversa da quella che, almeno in Italia, essa aveva in forza dell’art. 19 della l. 283/1962, legge che nella sostanza, in relazione alle sanzioni in essa previste, tendeva a limitare, quanto meno per i prodotti confezionati (si pensi anche ai profili considerati al precedente punto 7), la responsabilità del distributore alla conformità delle caratteristiche estrinseche del prodotto.

23. Sul piano pratico, si potrebbe ipotizzare un perfezionamento e una ben più larga applicazione delle norme sul campionamento delle partite di prodotto oggetto di scambi commerciali con la distribuzione (controlli in contraddittorio tra le parti) e anche qui gli enti di certificazione potrebbero svolgere un ruolo non solo di grande rilievo pratico ma anche fortemente in linea con la loro funzione originaria, quella della fluidificazione degli scambi.

24. È importante il 30° “considerando” del Reg. CE 178/2002 perché chiarisce molto bene la posizione del legislatore comunitario sulla collocazione degli operatori nel quadro della sicurezza alimentare; si comprende che l’operatore non è considerato il soggetto più esperto di questa materia bensì il soggetto che «meglio di chiunque altro» può realizzare sistemi sicuri. È evidente poi che il 30° “considerando”, allorché così qualifica gli operatori, li pone in una prospettiva coerente proprio con il richiamo che lo stesso Reg. CE

178/2002 fa alla direttiva sulla responsabilità per i prodotti difettosi e dunque anche alla disposizione, già sopra ricordata, attuata in Italia con l'art. 6 lett. e) del D.P.R. 224/88. Ne consegue che se i prodotti alimentari commercializzati da un determinato operatore sono stati ottenuti sotto la soglia critica della conformità alle conoscenze tecniche disponibili, risulterà quanto meno assai problematica una sintonia con il principio stabilito nel 30° "considerando" del Reg. CE 178/2002; poi potrà anche capitare che i prodotti ottenuti al di sotto della suddetta soglia rispettino, ad esempio, le caratteristiche per essi prescritte e siano sicuri. Ma questa conformità sarà comunque frutto del caso e non di una consapevole organizzazione posta in essere dall'operatore né di una adeguata applicazione delle conoscenze tecniche disponibili; e non è questo il tipo di conformità cui mira il legislatore comunitario.

25. L'elaborazione di un modello per la gestione della sicurezza alimentare potrebbe anche muovere dalla constatazione che, nel caso di prodotti non conformi ai requisiti di sicurezza e già giunti ai consumatori, le misure che debbono essere applicate dagli operatori sulla base dell'art. 19 del Reg. CE 178/2002 derivano da un regime di autocontrollo. Le suddette misure comprendono, come ben noto, oltre al ritiro dei prodotti non conformi, anche il loro richiamo e l'informazione accurata e efficace ai consumatori. Si realizza così un quadro decisamente più severo di quello che si determinerebbe se le stesse non conformità ai requisiti di sicurezza fossero accertate a seguito del controllo ufficiale (art. 54, par. 2 lett. c Reg. CE 882/2004). Infatti in tale ultimo caso neppure si fa cenno all'informazione ai consumatori, mentre il richiamo e il ritiro dei prodotti si configurano come misure solo eventualmente adottabili, e comunque dopo il "monitoraggio" ed esclusivamente «se necessario».

26. Normalmente nel settore alimentare, e per vero non solo in esso, viene rilevata un'asimmetria di conoscenze – in particolare per ciò che concerne la sicurezza – tra gli operatori da una parte (che, come pure coglie il 30° "considerando" del Reg. CE 178/2002 conoscono «meglio di chiunque altro» i sistemi) e i consumatori dall'altra. Questo è certamente vero; è anche vero che il Reg. CE 178/2002, nell'istituire l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, realizza anche un sistema di circolazione delle informazioni in materia di sicurezza alimentare che a sua volta potrebbe creare un'asimmetria che però questa volta vedrebbe svantaggiati gli operatori rispetto al sistema pubblico (Autorità europea per la sicurezza alimentare – Commissione europea – Stati membri).

27. Conviene ancora una volta ricordare il 30° “considerando” del Reg. CE 178/2002, che individua le imprese, e non le autorità, come responsabili per la sicurezza alimentare. Le autorità sono invece individuate come responsabili del controllo. Stando così le cose, potrebbe destare perplessità, ad esempio, il fatto che sui rischi emergenti (art. 23 lett. f e soprattutto art. 34 par. 2) l’Autorità europea per la sicurezza alimentare comunichi con la Commissione e con gli Stati. Viene da chiedersi se non debbano essere compresi anche gli operatori, nella loro veste di responsabili della sicurezza alimentare, nel novero dei soggetti da porre – quanto meno contestualmente con gli Stati membri e la Commissione – immediatamente sull’avviso allorché si profila un rischio emergente. E l’Autorità europea per la sicurezza alimentare, che svolge (art. 23 lett. a e b) consulenza per la Commissione e gli Stati membri, non dovrebbe forse estendere questa attività anche a favore dei soggetti su cui incombe la responsabilità della conformità dei prodotti ai requisiti di sicurezza, così realizzando con essi un sistema di relazioni più forte di quello adombrato nell’art. 42 del Reg. CE 178/2002 («L’Autorità stabilisce contatti efficienti con i rappresentanti dei consumatori e dei produttori, con gli operatori delle industrie di trasformazione e con tutte le altre parti interessate»)? Lo stesso importantissimo monitoraggio dei dati (si veda in particolare l’art. 33 par. 6 del Reg. CE 178/2002) non dovrebbe vedere tra i diretti, primari destinatari gli operatori, considerate le loro responsabilità?

28. Anche il contenuto del 33° “considerando” del Reg. CE 178/2002 fa riflettere sulla portata del compito assegnato agli operatori in materia di sicurezza alimentare; si legge in questo “considerando” che «le questioni scientifiche e tecniche riguardanti la sicurezza degli alimenti e dei mangimi stanno diventando sempre più importanti e complesse. L’istituzione di un’Autorità europea per la sicurezza alimentare dovrebbe rafforzare l’attuale sistema di assistenza scientifica e tecnica che non è più in grado di soddisfare le crescenti esigenze». Eppure a fronte di una situazione così difficile, gli operatori sono, come già rilevato, i soggetti ritenuti in grado «meglio di chiunque altro» di elaborare sistemi sicuri per l’approvvigionamento alimentare. Da un certo punto di vista, potrebbe dirsi che l’Autorità (si veda soprattutto l’art. 33 del Reg. CE 178/2002) è accreditata di una conoscenza – anche grazie alla raccolta e all’elaborazione dei dati – dei prodotti e dei rischi, mentre gli operatori sono ritenuti in possesso della capacità di realizzazione (e conseguentemente di conoscenza) dei processi (i “sistemi” di cui al 30° “considerando” del Reg. CE 178/2002).

29. Anche alla luce delle considerazioni che precedono, le responsabilità che gravano sugli operatori in materia di sicurezza, dovrebbero indurre le organizzazioni che li rappresentano a realizzare un assetto che determini la disponibilità – come sistema prima che come singole imprese – dei mezzi per adempiere agli obblighi di rispetto dei requisiti di sicurezza degli alimenti. Tecnicamente questo assetto dovrebbe farsi carico della necessità di rispettare l'art. 14 del Reg. CE 178/2002, quello che disciplinando i suddetti requisiti, dispone che gli alimenti a rischio non possano essere immessi sul mercato, chiarendo, tra l'altro, che «in assenza di specifiche disposizioni comunitarie, un alimento è considerato sicuro se è conforme alle specifiche disposizioni della legislazione alimentare nazionale dello Stato membro sul cui territorio è immesso sul mercato». Tuttavia deve tenersi presente che, sempre secondo l'art. 14 del Reg. CE 178/2002, «gli alimenti conformi a specifiche disposizioni comunitarie riguardanti la sicurezza alimentare sono considerati sicuri (soltanto) in relazione agli aspetti disciplinati dalle medesime» (par. 7) e soprattutto che «il fatto che un alimento sia conforme alle specifiche disposizioni ad esso applicabili non impedisce alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni alla sua immissione sul mercato o per disporre il ritiro dal mercato qualora vi siano motivi di sospettare che, nonostante detta conformità, l'alimento è a rischio» (par. 8).

30. Si è già visto che dalla non conformità ai prescritti requisiti di sicurezza, in particolare quando essa fosse rilevata in sede di autocontrollo, possono scaturire conseguenze molto pregiudizievoli per gli operatori. Certo è che prima dell'entrata in applicazione dell'art. 19 del Reg. CE 178/2002 erano ignote all'ordinamento, sia di fonte nazionale che comunitaria, misure come il «richiamo» dei prodotti non conformi ai requisiti di sicurezza e «l'informazione efficace e accurata» ai consumatori cui questi prodotti fossero giunti. Anzi la misura del (solo) ritiro era prevista (in forza del d. lgs. 155/97 e s.m., attuativo della direttiva comunitaria 93/43 in materia di igiene) esclusivamente nel caso in cui nel corso dell'autocontrollo basato sullo HACCP fosse stato rilevato un rischio immediato per la salute (così realizzando, peraltro, una vistosa attenuazione rispetto all'impostazione della materia contenuta nella direttiva 93/43 in cui si leggeva: «Qualora, durante i controlli di cui all'articolo 8, le autorità competenti constatino che il mancato rispetto delle disposizioni dell'articolo 3 oppure, ove opportuno, di qualsiasi disposizione stabilita ai sensi dell'articolo 4, possa compromettere la sicurezza e l'integrità dei prodotti alimentari, esse adottano le misure adeguate che possono includere, per esempio, il ritiro e/o la distruzione del prodotto alimentare o la chiusura totale o parziale dell'azienda per un periodo adeguato»).

Invece per le severe misure di cui all'art. 19 del Reg. CE 178/2002 non è affatto richiesto il presupposto di un rischio immediato per la salute, essendo sufficiente la sola non conformità ai requisiti di sicurezza; quindi nemmeno è richiesta la certezza della sussistenza della non conformità della stessa, bastando al riguardo una sorta di dubbio nell'operatore («se un operatore del settore alimentare ritiene o ha motivo di ritenere», si legge all'inizio dell'art. 19 del Reg. CE 178/2002).

31. L'art. 19, è bene precisarlo, prevede le radicali misure di cui si è detto solo per le non conformità in materia di sicurezza alimentare; per cui può affermarsi che nell'ambito del generale obbligo di conformità previsto dall'art. 17 del Reg. CE 178/2002, la sicurezza detiene uno statuto speciale, reso tale proprio dal regime caratterizzato dalle suddette misure, regime che non opera se la non conformità riguarda profili diversi dalla sicurezza.

32. La realizzazione da parte dell'operatore di un modello di gestione della sicurezza alimentare potrebbe essere valutato, in sede di controllo ufficiale, come un «programma di garanzia della qualità» (13° “considerando” del Reg. CE 882/2004) e come un «sistema di controllo» (art. 10 par. 2 lett. a dello stesso regolamento), volto a rispettare l'obbligo di verifica (art. 17, par. 1. del Reg. CE 178/2002) della conformità dei prodotti ai requisiti di sicurezza (art. 14 del Reg. CE 178/2002). Tale modello dovrebbe certamente comprendere un monitoraggio sui parametri di sicurezza motivato essenzialmente dalla considerazione che con il Reg. CE 178/2002, la mera conformità di un determinato prodotto o processo alle disposizioni ad esso applicabili in materia di sicurezza alimentare potrebbe non essere sufficiente (in particolare per evitare l'adozione delle misure di cui all'art. 19, par. 1, del Reg. CE 178/2002). Potrebbe, invece, offrire adeguate garanzie di sussistenza dei prescritti requisiti di sicurezza un monitoraggio esteso, in una prospettiva di ragionevole completezza, ai parametri ritenuti rilevanti dalla letteratura scientifica e dunque da tenere sotto controllo in materia di sicurezza di quel determinato prodotto; ciò anche valutando i casi di non-conformità concretamente segnalati. Scopo del monitoraggio sarebbe quello di fornire una base per poter affermare con ragionevole certezza che un determinato prodotto possiede i requisiti di sicurezza di cui all'art. 14 del Reg. CE 178/2002.

33. Un monitoraggio del tipo descritto non dovrebbe partire da zero; alla sua base dovrebbe esservi, in primo luogo, uno sforzo di coordinamento del

lavoro già svolto in varie sedi – si pensi alle Stazioni Sperimentali, ai Dipartimenti universitari, a certi laboratori pubblici e privati – sui prodotti e processi oggetto del monitoraggio stesso. Ciò da una parte potrebbe portare a un contenimento dei costi e dall'altra a una soddisfacente qualità delle elaborazioni e delle informazioni derivanti dal monitoraggio; a queste informazioni – che dovrebbero confluire in un sistema – le imprese interessate dovrebbero accedere o direttamente o tramite le associazioni cui aderiscono o, ancora, tramite l'ente di certificazione, dietro corresponsione di un importo che servirebbe a finanziare il sistema stesso.

34. Al monitoraggio sui parametri della sicurezza, dovrebbe affiancarsene un altro sui flussi mercantili del prodotto considerato. I dati dei due monitoraggi andrebbero “incrociati” tra loro, così da consentire, ove necessario, di porre in essere le opportune misure di prevenzione (come, ad esempio, la sospensione degli acquisti da un certo fornitore o di quelli provenienti da determinate aree geografiche). È evidente che i dati di cui sopra potrebbero essere utilizzati sia nella gestione della procedure di rintracciabilità obbligatoria (art. 18 Reg. CE 178/2002) sia in quella connessa a forme di rintracciabilità “interna” e volontaria.

35. Nell'ambito del modello di gestione della sicurezza alimentare, gli enti certificatori dovrebbero, anche nell'ambito delle linee guida di cui sopra, tenere conto dei dati scaturenti dal monitoraggio appena descritto; interessante, in questa prospettiva potrebbe essere la norma ISO 22000 sui sistemi di gestione della sicurezza alimentare. Ovviamente gli enti certificatori, oltre alla terzietà, dovrebbero possedere una adeguata e specifica competenza; su questa base essi dovrebbero, in concreto, controllare che le procedure aziendali siano aggiornate in relazione ai dati forniti dal monitoraggio. Le imprese, dal canto loro, anche per adempire agli obblighi di cui all'art. 17 del Reg. CE 178/2002, dovrebbero comunque dimostrare di avere realizzato un assetto organizzativo idoneo a garantire e a gestire la sicurezza. Il nuovo scenario di rischi, anche “mediatici”, delineato dall'art. 19 del Reg. CE 178/2002 dovrebbe portare sia le imprese che gli enti di certificazione ad approfondire il tema legato alla disponibilità di prodotti assicurativi in materia di sicurezza alimentare. Da ciò potrebbe derivare un effetto positivo derivante dagli accertamenti, presumibilmente rigorosi, che imprese assicuratrici condurrebbero a carico delle imprese nell'ambito delle loro istruttorie.

36. Sarebbe molto rilevante, sempre nell'ambito del modello qui ipotizzato, la realizzazione di un'attività formativa in materia di sicurezza alimentare (anche

tenendo presente l'art. 51 Reg. CE 882/2004 in relazione alla formazione per gli operatori del controllo ufficiale), diretta alle imprese, alle amministrazioni competenti, agli organi di vigilanza. Dal concreto svolgimento dell'attività formativa potrebbe derivare un confronto pratico su problematiche ritenute rilevanti. Non deve quindi sfuggire il rilievo di un'attività di comunicazione sui sistemi della sicurezza alimentare sia nell'ambito delle filiere sia nei confronti delle organizzazioni dei consumatori e, in generale, delle istituzioni, compresi gli organi di controllo. L'importanza dell'attività di comunicazione sarebbe ovviamente maggiore nel caso di interventi imposti dal Reg. CE 178/2002 a seguito della constatazione di non conformità dei prodotti ai requisiti di sicurezza.

37. I controlli ufficiali debbono, ovviamente, essere realizzati con imparzialità, efficienza, competenza. Le conseguenze che, alla luce della nuova regolamentazione comunitaria, possono derivare da contestazioni di non conformità ai requisiti di sicurezza, dovrebbero portare ad accrescere la sensibilità degli organi di controllo per i riflessi che la loro azione potrebbe avere per gli equilibri concorrenziali. Di qui l'esigenza di evidenziare le cautele e le misure adottate dalla vigilanza a questo riguardo e per assicurare agli operatori una piena parità di trattamento.

Problemi della “qualità” del sistema normativo

1. L'argomento che mi è stato chiesto di affrontare è talmente ampio da risultare, nei fatti, nulla più che una indicazione. Nel breve spazio di una relazione (e nel tempo relativamente breve che ho avuto a disposizione) non è infatti possibile approfondire il tema, né anche solo ipotizzare di poterlo trattare con pretese di completezza. Per questa ragione mi limiterò a offrire alcuni spunti, proponendo qualche approfondimento specifico e, comunque, limitandomi alle aree – in particolare la legislazione penale – nelle quali posso contare su una qualche, pur modesta, competenza.

2. Muoviamo da considerazioni generali. L'approccio normativo alla disciplina del settore alimentare ha vissuto, negli ultimi dieci anni, una vera e propria rivoluzione copernicana. Per brevità espositiva, possiamo affermare che il fulcro di questo spostamento di asse è rappresentato dal D. Lgs. 155/97. Rispetto al passato siamo di fronte a un nuovo paradigma, imperniato non più sul controllo “a valle” del prodotto finito, ma sull'autocontrollo, “a monte”, del processo produttivo. Si tratta di un mutamento di prospettiva estremamente importante, la cui origine rimanda alla maturata consapevolezza delle notevoli criticità che si annidano nell'incessante evoluzione delle tecniche produttive e nel parallelo continuo allargamento degli ambiti del commercio e della distribuzione degli alimenti.

3. Questo punto merita un qualche approfondimento. L'evoluzione tecnologica e l'incremento dei traffici allontanano il consumatore dal processo che

* *Procura della Repubblica, Roma*

produce l'alimento. Lo allontanano fisicamente, ed è assai evidente. Ma lo allontanano anche dal punto di vista della conoscenza. Tutti siamo in grado di preparare un'amatriciana. Pochissimi conoscono come viene preparata, solo per fare un esempio, l'amatriciana di "Quattro salti in padella". E anche chi si recasse nello stabilimento per verificare di persona "cosa succede", finirebbe per saper ben poco di ciò che "veramente" succede. Non mi pare necessario dilungarmi oltre, specie rivolgendomi ad addetti ai lavori.

4. Ebbene, cosa è accaduto? Cosa intendo dire con questo esempio? È accaduto che i processi cui ho fatto riferimento hanno determinato, tra gli altri, l'effetto di modificare fortemente la distribuzione dei saperi tra i vari soggetti in gioco. Naturalmente una certa asimmetria conoscitiva tra produttore e consumatore è strutturale, e quindi c'è sempre stata. Ma negli ultimi decenni si è assistito a un vero e proprio salto di qualità. Il fiorire di sempre nuove e sempre diverse tecnologie, unitamente alla polverizzazione dei luoghi di origine degli ingredienti, mette in scacco le reali possibilità di conoscere aspetti anche assai rilevanti e di esercitare un controllo efficace non solo da parte del consumatore medio, ma anche del personale incaricato dei controlli e della vigilanza. La risposta a questa nuova situazione non può essere, non poteva essere affidata al mero affinamento dei controlli analitici "a valle". Per almeno due ragioni, relative la prima ai modi del controllo e la seconda alla scelta degli alimenti da controllare. In primo luogo: non si può cercare tutto; per effettuare controlli efficaci occorre sapere cosa si vuole/deve cercare, e il problema è che spesso proprio non lo si sa, oppure occorrerebbe uno spettro analitico troppo ampio (e costoso) per essere realisticamente messo in campo. Sono problemi ben noti agli operatori, circostanza che mi risparmia ulteriori specificazioni. In secondo luogo: il moltiplicarsi dei fattori di rischio richiederebbe una impossibile proporzionata moltiplicazione dei controlli. Dovremo concludere che i controlli sono ormai inutili? Naturalmente no; anzi sono più che mai necessari e occorre estenderli e migliorarli. Ma deve essere sfatata l'illusione che, da soli, possano costituire un approccio adeguato alle nuove complessità del fenomeno.

5. Se il controllo sul prodotto rischia spesso di non essere efficace e, comunque, non è quasi mai sufficiente, occorre mettere a fuoco il processo produttivo: è da un buon processo che nasce un buon prodotto. Ma non è solo per questa ragione che il fulcro dei controlli tende a spostarsi dal prodotto al processo. Vi è anche la consapevolezza che, in particolare in un contesto di "sistema", le fonti di pericolo (e i prodotti alimentari sono anche questo) possono

essere ben governate solo mediante l'adozione di buone procedure. Eccede i limiti di questa comunicazione un adeguato approfondimento di questo aspetto, pur così decisivo. Basti dire che anche il legislatore va prendendo atto della necessità di prendere in considerazione i sistemi, le loro logiche di funzionamento e le caratteristiche peculiari che le fonti di pericolo assumono in un contesto sistemico. La portata della questione è ovvia, se si consideri che tutte le organizzazioni produttive possono esser considerate dei “sistemi”.

6. Provo a trarre alcune prime conclusioni. Il dato nuovo, con cui il legislatore ha dovuto fare i conti, è rappresentato da sistemi di produzione alimentare, spesso assai complessi, al cui interno circolano saperi specifici quasi sempre assai maggiori di quelli di cui dispongono i soggetti estranei al sistema stesso. Credo addirittura di poter dire che, in ultima analisi, in moltissimi casi, solo il produttore dispone delle conoscenze adeguate a garantire la igiene e la sicurezza dell'alimento. E ritengo che, più o meno consapevolmente, da questa percezione muova il legislatore del D. Lgs. 155/97, quando impone a quello che la legge definisce “responsabile dell'industria alimentare” di adottare un autocontrollo del proprio processo produttivo fondato sul metodo dell'HACCP. Poiché è il produttore ad avere la conoscenza sperabilmente più approfondita, è da lui che si pretende la verifica del processo produttivo, con un effetto, tra l'altro, anche di moltiplicazione dei controlli analitici. Con il corollario, agevolmente desumibile dal sistema, che al produttore viene imposto un vero e proprio onere di conoscere. Quello che un autorevolissimo giurista ha definito (con riferimento a un terreno affine a quello del diritto alimentare) come “dovere di conoscenza” imposto dall'ordinamento ai soggetti che gestiscono organizzazioni produttive o articolazioni di esse.

7. In altri termini: la legislazione alimentare si va assestando sul principio di fondo del controllo del processo produttivo affidato in prima battuta all'autocontrollo da parte del produttore. Attorno a questo asse si orienta una costellazione di altri obblighi a esso funzionali o con esso coerenti (obblighi di comunicazione, obblighi di trasparenza, normative sulla tracciabilità, ecc.). Siamo in presenza di una complessa operazione di riscrittura della “tavola dei doveri” della normativa alimentare, riscrittura che si affanna a inseguire le profonde trasformazioni cui abbiamo fatto cenno. L'intento è lodevole. Certamente molto è stato fatto e anche bene. Vorrei però porre alcuni interrogativi, stanare alcune contraddizioni, evidenziare alcune criticità. Sia chiaro: solo alcune, senza pretese di completezza e neppure di sistematicità.

8. Voglio iniziare con la criticità più ovvia: l'incoerenza, la difficoltà del siste-

ma stesso di “fare sistema”. E questa difficoltà segna snodi anche assai importanti. Ne segnalo due, tra quelli che mi paiono più rilevanti. Il primo caso è quello del *ritiro di un prodotto dal commercio*. Non è ben chiaro come gestire i diversi parametri forniti rispettivamente dall’art. 3 comma 4 del D. Lgs. 155/97 e dall’art. 19 del Reg. CE 178/02. Nel primo caso il presupposto è «che i prodotti possano presentare un rischio immediato per la salute». Nel secondo caso una procedura di ritiro scatta quando l’operatore «ritiene o ha motivo di ritenere che un alimento (...) non sia conforme ai requisiti di sicurezza». Non solo: l’art. 19 prevede un onere non contemplato esplicitamente dall’art. 3 comma 4 del D. Lgs. 155/97, né agevolmente ricavabile dal sistema: l’obbligo di informare i consumatori «in maniera efficace e accurata». È agevole rilevare differenze anche sostanziali tra i due istituti, che operano peraltro nello stesso ambito. È infatti evidente che non possiamo in alcun modo equiparare le situazioni cui rimanda la locuzione «rischio immediato per la salute» alle assai meno preoccupanti situazioni di non conformità di un prodotto ai requisiti di sicurezza. Ed è poi assai contraddittorio che effetti di carattere assai penetrante (obblighi di informazione) siano previsti solo dalla norma che impone il ritiro dal commercio anche per mera “non conformità ai requisiti” e non dal 155, con la ulteriore conseguenza di non poter armonizzare le due previsioni istituendo una diversa loro collocazione nella scala che misura il disvalore delle condotte. Logica avrebbe voluto che, entrato in vigore il Reg. 178/02, il legislatore italiano prendesse atto della contraddizione nell’unico modo possibile: riscrivendo il testo dell’art. 3 comma 4 in termini più coerenti con la nuova disciplina comunitaria (e, probabilmente, anche con la direttiva di cui il decreto 155 rappresenta attuazione). La questione è forse in via di superamento se, con l’entrata in vigore del Reg. CE 852/2004, si verificherà il superamento del Decreto 155/97.

9. Un secondo caso di evidente incoerenza sistemica è rappresentato dalla previsione di cui all’art. 8 del Decreto Legislativo n. 507/99, emanato due anni dopo l’approvazione del Decreto 155, ma che sembra totalmente ignorarlo in alcuni aspetti centrali. L’art. 8 infatti, prevede che nei casi di «insussistenza dei requisiti igienico-sanitari necessari ai fini del rilascio dell’autorizzazione» gli organi di vigilanza intervengano con una misura drastica: la chiusura «dell’esercizio o dello stabilimento». Balza agli occhi una disomogeneità definitoria: l’espressione «esercizio o stabilimento» rimanda alla L. 283/62, mentre dopo il Decreto 155 il legislatore italiano farebbe bene a unificare la terminologia, utilizzando la definizione di «industria alimentare». Ma questa disomogeneità definitoria, pur se non del tutto innocua, non rappresenta tuttavia ancora

una incoerenza rilevante. È invece assai problematico l'assetto delle modalità di intervento. Il presupposto della drastica misura della chiusura temporanea («insussistenza dei requisiti igienico-sanitari necessari ai fini del rilascio dell'autorizzazione») corrisponde, nella maggior parte dei casi, a una semplice violazione dell'allegato richiamato all'art. 3 comma 5 del Decreto 155, violazione alla quale il citato decreto fa conseguire, nella migliore interpretazione, l'attivazione della particolare procedura di prescrizione di cui all'art. 8 comma 3. Si tratta, naturalmente, di una incoerenza assai grave, non solo perché determina incertezze applicative che la prassi ha faticosamente superato, ma, soprattutto, perché rappresenta una evidente smentita della logica seguita nel decreto 155, volta a privilegiare, quantomeno di fronte a inottemperanze superabili, l'adeguamento spontaneo in luogo della mera repressione.

10. Gli esempi di questo tipo potrebbero essere naturalmente molti altri. Tuttavia non ritengo che il profilo di maggiore criticità del sistema risieda in questa difficoltà di darsi una coerenza. Credo invece che una difficoltà più grave determini problemi maggiori. Mi riferisco alla ancor troppo confusa percezione di un aspetto fondamentale: gran parte dei problemi scaturiscono da quella che indicavo con il termine di asimmetria conoscitiva. È l'idea di non poter conoscere che determina l'ansia del consumatore, preda della sensazione di esser minacciato da pericoli che sfuggono alla sua percezione. Se mi servono carne putrida lo posso vedere, ma se nella carne che mangio si annida il prione certo non posso saperlo. Parallelamente, come dicevamo, lo stesso sistema dei controlli fatica a "vedere" molte delle situazioni di pericolo che sarebbe chiamato a controllare. Se così è, allora il nodo centrale che la complessa normativa alimentare dovrebbe focalizzare e affrontare dovrebbe esser rappresentato dalla necessità di ridurre questo gap conoscitivo, così da allestire un sistema efficace sia ai fini della tranquillità dei consumatori sia ai fini della qualità dei controlli e della vigilanza.

11. Ebbene, sotto questo aspetto il sistema è carente. L'errore è rappresentato dal presupposto che l'antidoto all'asimmetria di conoscenze possa essere la mera "trasparenza". La trasparenza è necessaria e ce ne vorrebbe anche di più, ma non è sufficiente. Perché, per quello che abbiamo accennato prima, ciò che serve, la conoscenza utile, riguarda il processo produttivo, il "come funziona" il sistema. E la trasparenza non lo spiega. Un sistema è come un macchinario: per conoscerlo, per sapere come funziona, occorrono le istruzioni. Fuor di metafora: agli operatori il sistema dovrebbe chiedere non solo trasparenza, ma spiegazioni. In ultima analisi solo l'operatore sa veramente

come funziona il proprio processo produttivo e quindi deve essere caricato su di lui l'onere di colmare la forbice tra le sue conoscenze e quelle del mondo esterno. Naturalmente non è pensabile che ciò possa avvenire direttamente con il consumatore. Ma le agenzie di vigilanza dovrebbero proprio servire a questo: garantire il consumatore che c'è chi dispone *nel suo interesse* (e quindi in posizione di indipendenza rispetto al produttore) delle conoscenze di cui egli è strutturalmente privo.

12. Faccio qualche esempio specifico. Il già citato art. 19 del Reg. 178 potrebbe utilmente prevedere che lo zelante produttore, dopo aver prontamente ritirato dal commercio il prodotto pericoloso, avesse l'obbligo di spiegare alle autorità di vigilanza *come* la situazione si è determinata, mostrando così di avere un controllo del processo forse insufficiente per evitare la non conformità, ma almeno in grado di correggere gli aspetti carenti, individuando ed eliminando le cause del fenomeno. Lo stesso dovrebbe prevedere, sistematicamente, il decreto 155, aggiungendo un simile obbligo di spiegazione per tutti i casi di rilevata non conformità. Si tratta di un onere talmente coerente con il sistema di autocontrollo fondato sull'HACCP da rappresentarne forse addirittura un corollario. E lo voglio sottolineare per evidenziare come non mi sfugga che simili obblighi sono in qualche debole modo già inseriti nella trama del sistema. Ma non è sufficiente, perché l'onere di spiegazione dovrebbe assumere un ruolo fondamentale, il che, oggi, certamente non è. E dovrebbe trovare adeguata sanzione l'impossibilità di fornire una spiegazione, indice serio di un insufficiente grado di controllo del sistema.

13. Ancora. Il passaggio a una logica di valutazione del sistema, di attenzione al processo gestito responsabilmente, è assai evidente nella normativa generale, filtra in modo plausibile anche nella trama dei precetti, ma rimane estraneo, nei fatti, al segmento delle sanzioni. Anche questo è un aspetto assai importante. E, per il lavoro che faccio, mi preme particolarmente.

14. Attenzione. Rivedere l'asse del sistema sanzionatorio orientandolo – in coerenza con il sistema – sulla valutazione del processo produttivo, non è cosa banale. Se fosse sufficiente riformulare i precetti, allora forse basterebbe lavorare sugli strumenti di cui già la normativa si è dotata, quantomeno sul piano amministrativo. In realtà è l'intero sistema sanzionatorio *precetto/sanzione/modi di accertamento* a dover essere riorganizzato. Deve risultare chiaro che la sanzione non è riconducibile, in sé, alla non conformità del prodotto, ma all'inadeguato controllo del processo produttivo. Si dovrebbe render evidente

che si punisce il deficit di conoscenze doverose, il deficit di organizzazione efficace, quando ha dato luogo al prodotto difettoso.

15. E ritengo che questo debba accadere anche laddove è più difficile, anche laddove gli strumenti del sistema sono attualmente i meno adatti al perseguimento di questo scopo. Vale a dire nel residuo penale alimentare. Dovremmo convenire tutti che la sanzione penale, quella più grave, dovrebbe esser dispensata con giudizio, riservando ai casi meno gravi sanzioni di tipo diverso, e sovente non meno efficaci. Ma, naturalmente, perlomeno nei casi più gravi, la minaccia della sanzione penale deve essere adeguata. Il che implica che i consociati dovrebbero poter verificare che la sanzione interviene a fronte di condotte riprovevoli, accertate in modo ragionevole e che hanno avuto o potevano avere effetti lesivi.

16. In realtà questo oggi non avviene.

17. Nei casi in cui non si è verificato alcun effetto lesivo, il processo si limita ad accertare la non conformità del prodotto, e irroga una pena mite al responsabile "virtuale", cioè a chi dirigeva la struttura produttiva. È quella che molti, criticamente, definiscono responsabilità di posizione. Naturalmente molto spesso l'esito non è iniquo, ma, quasi sempre, il percorso è tronco, ellittico: una sorta di scorciatoia che finisce per delegittimare l'intervento sanzionatorio. Nei casi in cui una lesione si è invece verificata, lo stesso approccio superficiale conduce in molti casi, e assai contraddittoriamente, a frequenti assoluzioni, creando una situazione di sostanziale dismissione dell'intervento penale proprio laddove tale intervento sarebbe invece più necessario. E l'effetto è dettato da una sorta di riflesso difensivo dei giudici: le scorciatoie sono accettabili quando il fatto è (pericoloso ma) concretamente innocuo e la pena è quindi assai mite. Quando invece la pena minacciata è più grave perché si è verificato un danno alla persona, allora l'accertamento deve esser rigoroso, non si accettano "scorciatoie" e la condanna è quasi impossibile. Si tratta di un riflesso comprensibile e che talvolta produce risultati equi; resta clamorosa l'inadeguatezza del sistema nel suo concreto funzionamento.

18. Il messaggio che rischia di filtrare all'operatore è infatti schizofrenico: per le violazioni solo pericolose, ma non concretamente lesive, ogni volta che sarai scoperto rischi seriamente di essere condannato; viceversa sarai verosimilmente (o comunque assai più facilmente indenne) quando, forse per un mero caso, ma in ipotesi anche per reali deficit di attenzione, la tua violazione

avrà in concreto danneggiato la salute di qualcuno. E badate che non sto riferendo mere impressioni. Uno studio che sto facendo sui dati di Roma, ancora non concluso, mostra che il 90-95% delle richieste di condanna per fatti pericolosi ma non lesivi hanno esito sfavorevole per il responsabile, mentre la percentuale passa al 20-25% nei casi di danno alla persona (dato che è da diminuire, tenendo conto che la consapevolezza dell'atteggiamento dei giudici finisce per determinare un corrispondente *self-restraint* nelle richieste dell'accusa, che sono pertanto meno di quante potrebbero essere).

19. In coerenza con quanto sono andato sinora sostenendo, personalmente sono convinto che il vero nodo, in entrambi i casi, sia il seguente: cosa si deve accertare per condannare? Perché in moltissimi casi sarà impossibile accertare *quale specifica condotta* colposa abbia determinato la non conformità. Mentre, al contrario, sarà possibile ipotizzare varie possibili spiegazioni alternative, tutte o quasi riconducibili a condotte inadeguate degli operatori. E si creerà quel "vuoto di sapere", circoscritto ma determinante, in presenza del quale se sarà accettabile addossare la responsabilità all'operatore (in generale all'imprenditore) quando le conseguenze sanzionatorie sono contenute, non si riterrà di poter invece condannare nei casi più gravi. Naturalmente i "vuoti di sapere" sono effetto diretto soprattutto di quell'asimmetria di conoscenza di cui abbiamo detto all'inizio. In molti casi solo l'operatore sa veramente cosa è successo e perché.

20. Provare a delineare strategie efficaci per superare queste contraddizioni ci porta a esaminare un'ulteriore criticità del sistema normativo. Non è prevista, infatti, una forma di responsabilità che colpisca anche l'ente giuridico in quanto tale, come invece sarebbe imposto da una adeguata considerazione che inevitabilmente assume, in questo dominio, il dato sistemico. In realtà, almeno in astratto, la via sembrerebbe abbastanza agevole. In Italia il problema rappresentato dalle condotte dannose o pericolose ascrivibili non tanto e non solo a singoli individui ma (anche) a organizzazioni complesse è stato ben tematizzato da un importantissimo intervento legislativo. Mi riferisco al D. Lgs. 231/2001. Sennonché questa normativa, benché del tutto esplicitamente pensata principalmente per le responsabilità delle imprese in materia di prevenzione infortuni, in materia di tutela dell'ambiente e nel settore della produzione di alimenti e beni di consumo, tuttavia, a oggi, è operante solo in ambiti ben diversi (sostanzialmente corruzione, riciclaggio e reati economici). Ed è veramente un peccato perché lo schema del D. Lgs. 231/2001 consentirebbe di intraprendere un cammino assai utile in due direzioni solo

apparentemente tra loro contraddittorie: una più elevata tutela del consumatore e un intervento sanzionatorio più attento alle specificità della produzione alimentare (e, quindi, inevitabilmente, anche alle ragioni del produttore).

21. Leggiamo gli articoli 6 e 7, centrali ai nostri fini (ma tutto il decreto presenta in realtà spunti interessanti).

Mi pare evidente che imputare all'ente in quanto tale autonome responsabilità (che si cumulano a quelle delle persone fisiche e non le sostituiscono) significa immediatamente mettere al centro il dato sistemico. Significa quindi disegnare ipotesi di responsabilità per colpa da cattiva organizzazione, per colpa da insufficiente acquisizione di conoscenze o per loro insufficiente implementazione nel sistema produttivo. Significa, in altri termini, avviarsi al superamento di un grave ritardo nel sistema normativo attualmente vigente.

22. Ma non basta. Si pensi al ruolo importante che potrebbero giocare i c.d. *compliance programs*, proprio nella direzione di evitare le scorciatoie conoscitive di cui si lamentavano poc'anzi gli effetti paradossali e di render chiari una serie di doveri dell'operatore oggi impliciti nel sistema, ma non riconoscibili a chiare lettere: dovere di conoscenza, dovere di organizzazione, dovere di controllo del sistema produttivo. Credo che, disponendo di un simile strumento, anche la giurisprudenza potrebbe contribuire a un cammino efficace, finalizzato a ridurre l'asimmetria delle conoscenze. Ad esempio, non sarebbe affatto improprio imporre che, per essere efficaci, i modelli di organizzazione e di gestione debbano contemplare un vero e proprio obbligo di spiegare le cause che hanno prodotto situazioni di non conformità, consentendo di introdurre nel sistema, per un'ulteriore via, quel dovere – che a me pare essenziale – di dar conto positivamente delle cause delle *defaillances* del sistema.

ART. 6. SOGGETTI IN POSIZIONE APICALE E MODELLI DI ORGANIZZAZIONE DELL'ENTE

1. Se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che:
 - a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
 - b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli, di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
 - c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;
 - d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b).
2. In relazione all'estensione dei poteri delegati e al rischio di commissione dei reati, i modelli di cui alla lettera a), del comma 1, devono rispondere alle seguenti esigenze:
 - a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;
 - b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;
 - c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;
 - d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;
 - e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.
3. I modelli di organizzazione e di gestione possono essere adottati, garantendo le esigenze di cui al comma 2, sulla base di codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti, comunicati al Ministero della giustizia che, di concerto con i Ministeri competenti, può formulare, entro trenta giorni, osservazioni sulla idoneità dei modelli a prevenire i reati.
4. Negli enti di piccole dimensioni i compiti indicati nella lettera b), del comma 1, possono essere svolti direttamente dall'organo dirigente.
5. È comunque disposta la confisca del profitto che l'ente ha tratto dal reato, anche nella forma per equivalente.

ART. 7. SOGGETTI SOTTOPOSTI ALL'ALTRUI DIREZIONE E MODELLI DI ORGANIZZAZIONE DELL'ENTE

1. Nel caso previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), l'ente è responsabile se la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza.
2. In ogni caso, è esclusa l'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza se l'ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.
3. Il modello prevede, in relazione alla natura e alla dimensione dell'organizzazione nonché al tipo di attività svolta, misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio.
4. L'efficace attuazione del modello richiede: a) una verifica periodica e l'eventuale modifica dello stesso quando sono scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività; b) un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

MARIACHIARA TALLACCHINI*

Etica della fiducia e fiducia nell'etica degli esperti

INTRODUZIONE

Negli ultimi anni, oltre alle più note valenze storiche e culturali, l'alimentazione ha acquisito particolari significati etici e politici, nel senso che la scelta degli alimenti è diventata un modo per esprimere preferenze morali, politiche o anche ideologiche, e di avanzare richieste di eticità nei confronti di industrie e poteri pubblici. La manifestazione di questa nuova carica etica e politica dell'alimentazione è visibile in molti comportamenti individuali e collettivi, che spaziano dalle filosofie a difesa degli animali e dell'ambiente, al diritto di informazione e di partecipazione a decisioni scientifiche nel settore delle biotecnologie, ai consumi socialmente equi e responsabili, all'estensione del concetto di sovranità dei popoli come diritto di accesso alle risorse alimentari.

Ma il settore alimentare è anche diventato il banco di prova per un diverso rapporto tra scienza e società. Il cibo, sia esso tecnologico, convenzionale o espressione di culture e tradizioni regionali, è diventato luogo di incontro-scontro tra saperi esperti e non-esperti, che si confrontano e si integrano per garantire sicurezza e/o conformità alla tradizione.

Da una parte il cibo ripropone il problema del ruolo del sapere scientifico rispetto alla società. La scienza rappresenta, nel mondo globalizzato, la più autorevole risorsa culturale, nel senso che a essa spetta, talora esplicitamente, altre volte implicitamente, il compito di validare le altre forme di sapere. All'inizio degli anni Novanta, alimenti tradizionali e tecnologici si sono così trovati a condividere uno scenario politico e normativo in cui le richieste di

* *Università degli Studi di Milano*

sicurezza e affidabilità sono state tradotte nell'applicazione di metodologie e procedure scientifiche. D'altra parte, tuttavia, appare sempre più chiaro che la validità della scienza riposa, dal punto di vista sociale, sul legame fiduciario che la società ripone in tale sapere, e sull'eticità e responsabilità degli esperti.

Il cibo tradizionale, al pari di quello tecnologicamente prodotto o tecnologicamente modificato, viene sottoposto a controlli scientifici. Ma l'accettabilità del cibo, tradizionale e tecnologico, passa sempre più attraverso sentimenti di fiducia, di eticità e credibilità di chi lo produce o lo certifica.

Scienza ed etica, innovazione e tradizione, si trovano così legate da un insuperabile "doppio vincolo", un vero *double bind*, un paradosso che dipende dall'autoreferenzialità di entrambi i sistemi in questione: la scienza è autonomamente validata dal giudizio degli esperti, la cui credibilità pubblica dipende dall'autoasserita eticità degli scienziati.

Le crisi che l'Europa ha dovuto affrontare nel settore alimentare, gli errori e talora le frodi scientifiche hanno reso la questione della fiducia un elemento pervasivo e decisivo.

Il superamento di questo rapporto cortocircuitale tra scienza e società viene oggi indicato in una visione della scienza più criticamente aperta nei confronti dei cittadini e dei non-esperti. Questa prospettiva colloca la dimensione etica individuale all'interno della più generale organizzazione sociale e politica. Il termine *governance* è stato utilizzato sempre più per alludere alle nuove modalità con cui soggetti istituzionali e non, sistemi pubblici e privati, meccanismi formali e informali interagiscono; all'emergere e stabilizzarsi di regole provenienti da sistemi eterogenei; alla ridefinizione dei criteri di legittimità.

In questo scenario si configura un nuovo soggetto di diritti. La tradizionale figura del "consumatore", che riguarda e descrive le relazioni tra individuo e mercato, viene sempre più ripensata e integrata dalla figura del "cittadino" e della "cittadinanza alimentare". Tale diversa prospettiva è innovativa rispetto ai più noti diritti dei consumatori. Infatti, questi erano prevalentemente tesi a proteggere un ruolo e una condizione specifici: tutelare il consumatore da frodi, rafforzarne la posizione debole rispetto agli operatori del mercato, ecc. Il concetto di cittadinanza alimentare introduce il riconoscimento delle idee e dei valori che i cittadini esprimono nel mercato e attraverso il mercato, ma che non sono unicamente riconducibili all'essere consumatori di prodotti.

Ciò che propongo nelle pagine che seguono è un breve excursus sui diversi modelli di rapporto scienza-società che sono emersi nella recente regolazione della scienza, e i legami tra questi modelli e i principi normativi europei sugli alimenti.

IL CIBO ALL'INTERFACCIA TRA SCIENZA E SOCIETÀ

Curiosamente (ma non troppo), alimenti di qualità (DOP e IGP) e cibi geneticamente modificati si sono posti al centro dell'attenzione normativa in Europa in tempi e contesti molti vicini tra loro. Il contesto storico in cui sono state elaborate le linee politico-normative sul cibo tradizionale e tecnologico è infatti il medesimo – l'inizio degli anni Novanta – ed è caratterizzato da una molteplicità di eventi e cambiamenti culturali e sociali di grande significato e impatto.

L'inizio degli anni Novanta dello scorso secolo, infatti, ha segnato l'inizio di una diversa consapevolezza rispetto a svariati temi che riguardano al tempo stesso l'alimentazione, l'organizzazione sociale, il progresso tecnologico e l'allocazione delle risorse.

Si tratta, innanzitutto, del passaggio da un'Europa pensata in termini essenzialmente economici e commerciali a un'Europa da costruire come entità sociale e politica. Le istituzioni comunitarie hanno investito scienza e cultura, o meglio la visione integrata della scienza nella cultura europea, del ruolo decisivo di elementi costitutivi del passaggio da un'Europa dell'economia a un'Europa politica e costituzionale.

Nel 1991, un anno prima della firma del Trattato di Maastricht, veniva istituito in seno alla Commissione Europea il Gruppo di consulenti sulle implicazioni etiche delle biotecnologie (GAEIB, Group of Advisers on the Ethical Implications of Biotechnology) – più tardi (1997) sostituito dal Gruppo europeo di esperti sull'etica, la scienza e le nuove tecnologie (EGE, European Group on Ethics in Science and New Technologies) – con il compito di integrare sapere tecnico-scientifico e problemi etici. La finalità più generale di questa decisione politica consisteva nel gettare le basi di una concezione della cittadinanza europea che coniugasse la crescita economica con lo sviluppo culturale delle società coinvolte dal disegno comunitario, e che facesse perno sull'unità di scienza e cultura, nel momento in cui l'Europa si apprestava a mutare la propria natura da entità economico-commerciale a unità politica.

La riflessione etica si carica quindi di una valenza simbolica in questo momento di transizione, investita della funzione di tramite tra istituzioni, scienziati e società. I valori morali e sociali sono chiamati a rappresentare i cittadini nell'ambito delle istituzioni, e problematizzano le scelte che lo sviluppo scientifico-tecnologico ha reso più ambigue, più difficili da decifrare e interpretare. Ma la presenza dell'etica nelle istituzioni mostra anche che la scienza in Europa non rifiuta i propri aspetti assiologici e valoriali, non si nasconde dietro una presunta neutralità delle scelte, non si sottrae alle proprie

responsabilità e al dialogo; e che il rispetto dei diritti umani costituisce una priorità pur nella corsa al progresso e allo sviluppo.

In questo contesto prendono forma anche le preoccupazioni per l'ambiente, per la sostenibilità e il mantenimento della diversità biologica (unitamente a quella culturale), che sono al centro dei documenti della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, nel 1992, a Rio de Janeiro.

Ed è sempre in questo contesto che vengono approvate sia le maggiori disposizioni normative in tema di microrganismi e organismi geneticamente modificati (con le Direttive 219 e 220 del 1990) – mentre dal 1985 avevano preso avvio i lavori per una Direttiva sui brevetti biotecnologici (la Direttiva 44/1998) – sia il Reg. CE n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992 sulla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari.

Benché le preoccupazioni di tipo scientifico, e in particolare gli aspetti di sicurezza alimentare, fossero prevalenti rispetto agli organismi geneticamente modificati – travolti da un'immagine pubblica negativa che li identificava come Frankenfood – anche i cibi protetti per la loro qualità tradizionale erano comunque oggetto di attenzione scientifica.

Il Reg. 2081/92 colloca gli uni accanto agli altri gli elementi della cultura e della tradizione e della scienza e dell'innovazione. Si legge infatti nel Regolamento che i prodotti che richiedano una speciale tutela di qualità devono «aver comprovato un carattere tradizionale nonché una reputazione e una notorietà eccezionali» (Art. 2.6), che la loro certificazione «farà aumentare la credibilità dei prodotti in questione agli occhi dei consumatori», come pure che i loro requisiti potranno variare «in seguito all'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche».

Questo bilanciamento tra scienza e cultura, innovazione e storia che si tengono reciprocamente corrisponde al modello di rapporto tra esperti e cittadini, tra scienza e società più noto e tradizionale, in cui la certificazione degli esperti rappresenta il punto di riferimento per la fiducia dei cittadini. È opportuno analizzare meglio questo modello di relazioni per vedere come la situazione è venuta evolvendo.

L'ETICA DEGLI ESPERTI NELLA REPUBBLICA DELLA SCIENZA

Fin dalle origini del pensiero moderno i sistemi di organizzazione della società (politica e diritto) hanno individuato nello statuto della scienza le basi di neutralità e oggettività che erano a essi fino ad allora mancate. Tale concezio-

ne è stata accompagnata anche da una sostanziale astoricità e astrattezza nel modo di guardare sia alla scienza che alla società. Mescolando (neo)positivismo e giuspositivismo, diritto e politica hanno considerato la scienza sia un referente metodologico non eguagliabile sia un sistema separato all'interno della società. Questo atteggiamento ha profondamente condizionato la regolazione delle attività e dei prodotti scientifici. Poiché la scienza è considerata come un'istituzione sociale indipendente, che determina con criteri oggettivi le conoscenze da ritenersi valide in una data situazione, le attività normative volte a regolamentare la scienza sono pensate essenzialmente come attività di normazione tecnica, destinate a recepire acriticamente conoscenze la cui certificazione e validazione è essenzialmente realizzata "altrove".

L'immagine che la comunità scientifica ha trasmesso di sé, e che ancora perdura, è l'ideale della "repubblica della scienza", immortalato dalle descrizioni di Michael Polanyi e Robert Merton¹, secondo i quali gli scienziati costituiscono una perfetta comunità di pari grado (*peers*), che si autoregola attraverso conoscenze condivise e liberamente discusse, in assenza di meccanismi coercitivi e di forme di autorità diverse dalla conoscenza stessa. Una comunità che naturalmente si impone alla società civile per l'autorevolezza del proprio sapere. Infatti, come osserva Polanyi: «the authority of scientific opinion remains essentially mutual; it is established between scientists, not above them. Scientists exercise their authority over each others. Admittedly, the body of scientists, as a whole, does uphold the authority of science over the public»².

La struttura di tale comunità si lega fortemente alla natura delle conoscenze che in essa circolano. Tali conoscenze sono quelle degli addetti ai lavori, non accessibili ai non-scienziati, ai non-esperti. Ciò ha per molto tempo giustificato le modalità di decisione dei comitati scientifici, in cui il raggiungimento del consenso non si lega a procedure pluralistiche, dal momento che il consenso dovrebbe dipendere dalla validità stessa delle conoscenze discusse. Inoltre, nell'immagine idealizzata della scienza che Polanyi e Merton proponevano negli anni Cinquanta – per riaffermarne il valore proprio quando la fiducia del pubblico nella comunità scientifica cominciava a mostrare segni di crisi – validità ed eticità della conoscenza scientifica sono indicati come un binomio indissolubile. La validità della scienza è parte di quell'*ethos* che,

¹ Cfr. M. POLANYI, *The Republic of Science*, «Minerva», 1, 1962, pp. 54-73; R.K. MERTON, *Science and Democratic Social Structure*, in *Social Theory and Social Structure*, Free Press, New York, 1968, pp. 604-615. Cfr. anche Y. EZRAHI, *The Descent of Icarus*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1990.

² M. POLANYI, *The Republic of Science*, cit., p. 60.

nel dare corpo al metodo scientifico, forgia anche l'integrità morale degli scienziati.

«The virtual absence of fraud in the annals of science, which appears exceptional when compared with the record of other spheres of activity, has at times been attributed to the personal qualities of scientists (...); a more plausible explanation may be found in certain distinctive characteristics of science itself. Involving as it does, the verifiability of results, scientific research is under the exacting scrutiny of fellow-experts»³.

L'intrinseca eticità della comunità scientifica ha rappresentato una delle ragioni più importanti per esimere la scienza dalle garanzie giuridico-politiche previste per altri poteri. Validità delle conoscenze, moralità dei soggetti coinvolti ed eticità (*versus* politicità) del metodo decisionale si saldano in una prospettiva che veicola come "inferiori" le procedure e le garanzie giuridiche – la cui storia è stata in gran parte segnata dal rincorrere la perfezione del metodo scientifico.

Il modello della comunità di esperti è transitato dalla scienza alle politiche *science-based*⁴ quando ormai tanto le procedure di comitato quanto la figura dell'esperto erano al centro di critiche e revisioni.

SCIENZA E DEMOCRAZIA

Il modello autoreferenziale di scienza entra in crisi quando, chiamato in causa per risolvere problemi essenzialmente sociali, il sapere scientifico si è mostrato sempre più incerto. La scienza si rivela incerta non solo nel senso che aumentano le situazioni di rischio o imprevedibilità connesse al suo procedere, ma soprattutto per la sua intrinseca incompiutezza e indeterminazione a fronte della necessità di definire le scelte sociali, le politiche pubbliche, le decisioni giuridiche. Non è raro che la comunità scientifica, chiamata a pronunciarsi in relazione a quesiti sottesi a decisioni di *public policy*, non sia in grado di esprimere una posizione certa e univoca, ma offra una varietà di tesi disperate o parzialmente divergenti. Il carattere sempre aperto del cammino scientifico

³ R. MERTON, *Science and Democratic Social Structure*, cit., p. 613.

⁴ B. WYNNE, *Expert Discourses of Risk and Ethics on Genetically Manipulated Organisms: the Weaving of Public Alienation*, in *Politica della scienza e diritto: il rapporto tra istituzioni, esperti e pubblico nelle biotecnologie*, a cura di M. Tallacchini, R. Doubleday, «Notizie di Politeia», xvii, 62, 2001, pp. 51-76.

rappresenta certamente un tratto definitorio di esso, ma la complessità di alcuni campi di ricerca ha radicalizzato tale carattere verso forme di indecidibilità.

Dalla metà degli anni Ottanta, quando il filosofo della scienza Ian Hacking osservava che la centralità epistemica acquisita dall'ignoranza in relazione all'applicazione delle scienze, in particolare nella valutazione dei rischi, non era sostenuta da un'adeguata riflessione sul suo statuto epistemico⁵, il non-sapere è stato tematizzato in modo dettagliato⁶ in termini di rischio, incertezza, ignoranza e indeterminazione⁷.

Nel campo della salute e dell'alimentazione sono emersi ambiti in cui la scienza ha creato rischi e si è rivelata largamente incapace di controllarli, e sono aumentate le situazioni in cui il diritto deve integrare la scienza, risultando i dati scientifici incerti, insufficienti o suscettibili di interpretazioni fortemente divergenti.

Il problema del trattamento giuridico dell'incertezza è all'origine del principio di precauzione. Il Principio di Precauzione (PP), introdotto a livello internazionale dal Principio 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo del 1992⁸, muove dalla consapevolezza critica che la dimo-

⁵ I. HACKING, *Culpable Ignorance of Interference Effects*, in D. MACLEAN (ed.), *Values at Risk*, Rowman & Allanheld, Totowa N.J., 1986, pp. 136-154.

⁶ R. SMITH, B. WYNNE (eds.), *Expert Evidence: Interpreting Science in the Law*, Routledge, London, 1989.

⁷ Nel caso di decisione in condizioni di rischio, le variabili caratterizzanti un problema sono conosciute e la probabilità rispettiva di esiti differenti, positivi e negativi, è quantificata. Nell'ipotesi di decisione in condizioni di incertezza, invece, pur essendo noti i parametri di un sistema, l'incidenza quantitativa dei fattori in gioco non è nota, e dunque si ignora la probabilità di un evento. Venendo poi all'ignoranza in senso stretto – suggestivamente definita come *unknown unknowns* –, questa è l'insieme dei dati non disponibili, la cui acquisizione consapevole – vale a dire la consapevolezza dell'ignoranza – è subordinata alla scoperta di nuovi elementi conoscitivi. L'indeterminazione, infine, è il concetto che riassume il carattere tendenzialmente aperto e condizionale di ogni conoscenza, in particolare la sua valenza contestuale e la sua determinabilità socioculturale.

⁸ *Rio Declaration on Environment and Development*, June 1992, Principle 15: «In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation». In Europa nel 1992 dal Trattato di Maastricht (art. 130 R, par. 2, ora Art. 174 dell'EC Treaty di Amsterdam), che afferma che le politiche ambientali comunitarie sono basate «on the precautionary principle and on the principles that preventive action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay». Nel 2000 la Commissione Europea (Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on the precautionary principle*, Brussels 2.2.2000, COM (2000) 1) ha qualificato il principio di precauzione come principio generale delle politiche comunitarie, che coinvolge la salute umana, animale, vegetale, ambientale.

strazione del nesso di causalità e l'evidenza scientifica possano essere troppo tardivi – o non raggiungibili – rispetto a un danno temuto; e che dunque diritto e scienza risultano complementari nella determinazione di scelte in condizioni di incertezza.

Con il PP il diritto si emancipa da un atteggiamento di soggezione alla scienza ed elabora una posizione critica che dà positivo rilievo all'ignoranza. Diversamente dalla valutazione del rischio, infatti, il principio di precauzione non è neutrale nei confronti dell'incertezza, ma mostra un preciso orientamento a favore della sicurezza, abbandonando l'astratta prospettiva del vero/falso, per collegarsi a una più concreta questione di accettabilità o inaccettabilità dei rischi.

Il principio di precauzione, tuttavia, non è riuscito a rendere adeguatamente ragione di molte situazioni, in particolare in campo alimentare, in cui non tanto l'innovazione dalle imprevedibili conseguenze, bensì le pratiche esistenti nel settore hanno creato emergenze, come il timore delle malattie da prioni (Transmissible spongiform encephalopathies, TSEs) a partire dal 1996.

Il maggior limite del PP consiste nel fatto che l'autoritarismo politico a esso sotteso non si è rivelato un valido sostituto rispetto ai pur incerti processi decisionali degli esperti, e l'opacità delle decisioni politiche sulla scienza ha alienato la fiducia del pubblico nelle istituzioni.

L'immagine del ministro inglese dell'agricoltura John Gummer che nutre con un sandwich al roast-beef la figlioletta Cordelia, lungi dal rassicurare i cittadini britannici, diventa il simbolo del rapporto distorto tra il potere e i consumatori ignari.

Il superamento dell'impasse tra scienza e società nel campo alimentare sembra andare, dalla fine degli anni Novanta, in direzione dell'apertura al pubblico, della creazione di percorsi conoscibili che riaccreditino presso i cittadini le istituzioni tanto della scienza come della politica.

Nel 2001 la Commissione Europea ha pubblicato il Libro Bianco sulla *governance* europea⁹, che affronta i problemi connessi alla riforma dei metodi di governo in Europa in direzione di un approfondimento della democrazia. *Governance*, nel linguaggio della Commissione, allude a un sistema di governo che ricerchi attivamente, tra l'altro, il concreto coinvolgimento dei cittadini,

⁹ Commission of the European Communities, *European Governance. A White Paper*, Brussels, 25.7.2001.
COM (2001) 428 final, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf.



Fig. 1 La rivista «Private eye» ironizza sull'immagine del ministro britannico per l'agricoltura John Gummer che cerca di rassicurare i cittadini inglesi spingendo la figlioletta Cordelia a mangiare un sandwich al roast-beef

così da superare quel deficit di democrazia di cui le istituzioni comunitarie sono state accusate – problema che, tuttavia, riguarda le democrazie anche a livello nazionale.

Mentre *government* allude a un modello di gestione, organizzazione, governo ordinato gerarchicamente “dall’alto verso il basso” (*top-down*), il concetto di *governance* muove invece dalla necessità di coinvolgere nella costruzione, orientamento e gestione di un sistema non solo i molteplici sottosistemi, ma anche singoli individui, privi di capacità espressiva organizzata. Fuori dalla metafora teorica, si tratta di far partecipare all’azione, *lato sensu*, di governo non solo coloro che detengono le funzioni decisionali, non solo i tradizionali e organizzati *stakeholders*, ma anche i soggetti non organizzati (i singoli cittadini). L’immediata immagine suggerita dalla *governance* è quindi quella del funzionamento “dal basso verso l’alto” (*bottom-up*), in un continuum ricorsivo ed evolutivo di scambio e integrazione fra saperi e poteri.

Il documento si occupa specificamente del problema della *governance* della scienza. Le trasformazioni ritenute necessarie in tale settore vengono indicate come “democratizzazione della scienza”: segnatamente, democratizzazione dell’*expertise* scientifico¹⁰ e partecipazione dei cittadini. Le riflessioni sulla ridefinizione politica e giuridica della scienza in sede comunitaria stanno dando luogo a ciò che si può chiamare un’epistemologia europea¹¹, che collega in modo sostanziale le due esigenze di una scienza più democratica e di una democrazia maggiormente partecipativa. La consapevolezza circa la connaturata politicità delle scelte sociali sulla scienza – che possono dipendere dal sapere scientifico, ma non sono esse stesse scientifiche – ha dato luogo

¹⁰ N. LEBESSIS, J. PATERSON, *Recent developments in institutional and administrative reform*, in O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson (eds.), *Governance in the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001 http://europa.eu.int/comm/cdp/cahiers/resume/gouvernance_en.pdf, p. 287 «Pluralistic scientific expertise is, therefore, needed essentially for three reasons. First of all, it is required in order to make scientific decision-making more responsive. To be clear, it is not a question of holding scientific rationality hostage to irrational fears and unfounded concerns. Rather, it is a matter of reconnecting science and society as a means of coping with such fears and concerns. Secondly, such a pluralistic approach is needed in order to help transcend the boundaries of segmented scientific expertise. (...) The aim, therefore, is to improve communication between disciplines. Whether between such disciplines or between science and society, the third reason that pluralistic scientific expertise is needed is precisely to encourage the systematic exposure of unspoken or even unexamined assumptions and uncertainties underlying both expert and lay opinion. The aim is thus to render political those choices which have traditionally been regarded as a matter purely for experts, irrespective of the extent of their ramifications and the scale of their error costs».

¹¹ M. TALLACCHINI, *Politica della scienza e diritto: epistemologia dell’identità europea*, «Notizie di Politeia», XVII, 62, 2001, pp. 6-21.

all'espressione *policy-related science*, la scienza connessa a scelte pubbliche¹². Il modello di governo della scienza che si collega a questa prospettiva è quello che, coniugando scienza e democrazia, estende il processo di acquisizione della conoscenza rilevante (e non solo valida), e include una molteplicità di soggetti nel processo decisionale. Questa duplice estensione, da cui il nome di modello partecipativo esteso (*extended participatory model*)¹³, comporta una manovra a chiasmo, che al tempo stesso democratizza la comunità scientifica, la società allargata, e i rapporti tra le due; e rende più sofisticati ed esperti i meccanismi decisionali delle democrazie.

Da un lato si estende la consultazione con gli scienziati e si amplia la nozione di esperto fino a ricomprendere categorie finora ufficialmente escluse; dall'altro si rende possibile un maggiore accesso diretto dei cittadini alle informazioni, si creano modalità istituzionali per un uso attivo e creativo delle conoscenze disponibili, e più in generale si trovano forme di coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni a base scientifica: «La “scienza” (intesa come quell'attività espletata da tecnici ed esperti) viene considerata parte della “conoscenza rilevante” e inclusa solo come una parte dell'evidenza probatoria di un processo. L'ideale della dimostrazione scientifica rigorosa viene quindi rimpiazzato da un ideale di dialogo pubblico aperto. All'interno del processo di produzione della conoscenza, i cittadini divengono sia critici che creatori. Il loro contributo non deve essere identificato in termini di conoscenza “locale”, “pratica”, “etica”, o “spirituale”, bensì deve essere considerato e accettato come una pluralità di prospettive legittime e coordinate, con i loro propri significati e le loro strutture di valore. La forza e la rilevanza dell'evidenza scientifica può quindi essere oggetto dell'analisi dei cittadini, ogni aspetto scientifico può essere esposto al dialogo per arricchirsi di contenuto, o altrimenti può rivelarsi fittizio e incompleto. Attraverso questa coproduzione di conoscenza, l'esistenza di una comunità estesa di esperti e revisori può essere fonte di una sorta di “democrazia dell'esperienza”»¹⁴.

L'esigenza di coinvolgere maggiormente i cittadini nelle decisioni *science-based* si lega a una rinnovata visione dei diritti nella democrazia. Finora, per i cittadini l'attendibilità della voce della scienza ha coinciso essenzialmente con

¹² I. SHEPHERD (ed.), *Science and Governance in the European Union. A Contribution to the Debate*, March 9, 2000, 2000 EUR 19554 EN, <http://governance.jrc.it/scandg-eur.pdf>, p. 15.

¹³ A. LIBERATORE, S.O. FUNTOWICZ (eds.), *Special issue on democratising expertise, expertising democracy*, «Science and Public Policy», 3, 30, 2003.

¹⁴ S.O. FUNTOWICZ, *Models of Science & Policy: From Expert Demonstration to Post Normal Science*, International Symposium: “Uncertainty and Precaution in Environmental Management”, Copenhagen, June 7-9, 2004 <http://upem.er.dtu.dk/files/Funtowicz.pdf> (trad. mia).

l'autorità indiscussa di essa. Pur essendo in generale migliorata la possibilità di accedere a una molteplicità di fonti informative anche di carattere specialistico, la maggior parte dei dati scientifici su cui gli esperti basano i propri giudizi non risultano accessibili ai cittadini, o semplicemente in quanto non disponibili, o perché di difficile comprensibilità nella forma in cui sono espressi. Ciò che di fatto viene chiesto ai cittadini è di sottoscrivere un tacito rapporto fiduciario nei confronti dei depositari ufficiali del sapere scientifico. Peraltro, il versante direttamente sperimentabile per la società civile di quanto gli scienziati asseriscono non consiste tanto nella validità o validazione degli asserti scientifici, bensì nella loro credibilità sociale. Tuttavia questa attendibilità della “voce della scienza”, che determina concretamente le scelte e l'evoluzione della società, è finora coincisa essenzialmente con l'autorità indiscussa della scienza stessa.

L'acquisizione teorica e pratica che la conoscenza non sia appannaggio di un'unica componente sociale – la comunità scientifica – ma di molti attori diversi, ridistribuisce in capo a tutte le parti coinvolte, e nelle loro reciproche relazioni, le esigenze di credibilità e di accreditamento (*accountability*)¹⁵.

Il termine fiducia (*trust, confidence*) è diventato il concetto di riferimento di numerose inchieste svolte circa l'atteggiamento o la percezione dei cittadini nei confronti del sapere scientifico che informa le politiche pubbliche. Le numerose ricerche dedicate alla comprensione della scienza da parte del pubblico hanno rivelato che le crescenti resistenze dei cittadini nel fidarsi del parere degli esperti e nell'affidarsi alle loro scelte non possano essere semplicemente etichettate come irrazionali, ma che esse sono connesse a considerazioni molteplici, ragionevoli e concrete¹⁶. Parte della sfiducia che il pubblico dimostra nei confronti degli esperti si ricollega alla limitata possibilità di accedere alle informazioni, di trovare visibilità e trasparenza nelle procedure di scelta degli esperti, di operare un controllo sulle credenziali e sui possibili conflitti di interessi degli esperti coinvolti, di conoscere e confrontare opinioni diverse, di controllare le decisioni tecnico-scientifiche nel contenuto e nella forma¹⁷.

Nelle idee di “cittadinanza scientifica” o di “cittadino-esperto” si fondono le due istanze di integrazione tra saperi diversi e di redistribuzione dei poteri decisionali¹⁸. Pur non essendo tra loro equivalenti in termini di validità me-

¹⁵ A. IRWIN, B. WYNNE (eds.), *Misunderstanding science? The public reconstruction of science and technology*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ H. NOWOTNY, P. SCOTT, G. MICHAEL, *Rethinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, Polity Press, London, 2001.

¹⁸ M. LEACH, I. SCOONES & B. WYNNE (eds.), *Science and Citizens. Globalization & the Challenge of Engagement*, Zed Books, London-New York, 2005.

todologica, tutte le conoscenze presenti nella società devono confrontarsi in modo pluralistico per quanto riguarda la loro credibilità. Questo vuol dire che si devono stabilire le condizioni di accreditamento pubblico per i diversi saperi diretti a plasmare le scelte sociali; che si devono individuare le forme di controllabilità pubblica di tali conoscenze; che nessuna forma di sapere può essere fatta valere unicamente in base a un'autoasserita validità-verità.

VERSO NUOVE RELAZIONI TRA ESPERTI E CITTADINI

È interessante osservare come i nuovi modelli di rapporto tra scienza e società che ormai circolano nell'Europa comunitaria abbiano inciso anche sulle questioni alimentari. La concezione degli esperti e dei cittadini che emerge in alcuni recenti documenti europei riflette questi mutamenti.

Per quanto riguarda la visione di esperti ed expertise, la normativa sembra riflettere l'impossibilità di tracciare una netta separazione tra i saperi relativi ai cibi biotecnologici e a quelli tradizionali¹⁹. Certamente il prevalente approccio entro il quale l'Unione Europea ha organizzato la regolamentazione alimentare è quello della sicurezza – che addirittura costituisce il carattere definitorio dell'autorità alimentare europea –; e il tema dei rischi rappresenta, quindi, gioco-forza il filo rosso che attraversa e accomuna tutti gli alimenti. Tuttavia, la creazione di un denominatore comune sul cibo – i pericoli potenziali che da esso possono derivare –, obbligando a ricompattare tutte le fonti di conoscenza rilevanti a tal fine (scientifiche e non), mostra sia le connessioni tra i temi dell'innovazione e della tradizione sia l'evaporare di confini netti tra le diverse forme di sapere.

Questo riconvergere di saperi specialistici e tradizionali, il mescolarsi di scienza-tecnica e altre forme di conoscenza modifica anche i confini nella relazione e distribuzione tra conoscenze e responsabilità. Il modo in cui il Reg.

¹⁹ *Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali* (GU L 191 del 30.4.2004), Considerando (3): «Oltre alle suddette norme fondamentali, una normativa più specifica in materia di alimenti e mangimi disciplina diversi settori quali l'alimentazione degli animali compresi i mangimi medicati, l'igiene dei mangimi e degli alimenti, le zoonosi, i sottoprodotti animali, i residui e i contaminanti, il controllo e l'eradicazione di malattie degli animali aventi un impatto sulla salute pubblica, l'etichettatura dei mangimi e degli alimenti, i pesticidi, gli additivi dei mangimi e degli alimenti, le vitamine, i sali minerali, gli oligoelementi ed altri additivi, i materiali che sono a contatto con gli alimenti, i requisiti di qualità e composizione, l'acqua potabile, la ionizzazione, i nuovi alimenti e gli organismi geneticamente modificati (OGM)».

(CE) n. 882/2004 sui controlli in materia di mangimi e di alimenti collega la responsabilità di chi esercita un'attività nel settore alimentare a un implicito dovere di conoscenza dei processi e dei prodotti, a essa collegati, lega insieme eticità e conoscenze (conoscenze che non riguardano solo la scienza, ma tutti i saperi che si spendono nella gestione di attività complesse, come quelle legate alle produzioni alimentari)²⁰. Ma, diversamente dal modello di scienza che si autogarantisce quanto alla propria eticità interna, qui è l'allocatione di responsabilità in capo a determinati soggetti che crea il dovere per essi di reperire le migliori conoscenze disponibili. E il collegamento tra conoscenza ed eticità travalica gli aspetti di sicurezza, per diventare un fattore di garanzia in relazione alla lealtà delle pratiche commerciali, come pure di tutela degli interessi di sicurezza e conoscenza dei consumatori²¹.

In questo quadro anche la concezione dei consumatori-cittadini cambia. Il Reg. CE n. 2081/92 avvicinava produttori e consumatori attraverso i tipici fattori di mercato di una Comunità economica. Si trattava del riconoscimento del fatto che «i consumatori tendono a privilegiare, nella loro alimentazione, la qualità anziché la quantità», come pure dell'incipiente riconoscimento del diritto di disporre, «per operare una scelta ottimale, di informazioni chiare e sintetiche».

Benché, in tema di alimenti, il linguaggio dell'Unione Europea sia ancora legato alla terminologia del consumo e dei consumatori, piuttosto che a quello delle scelte civili e dei cittadini (anche nel linguaggio della European Food Safety Authority), si possono tuttavia scorgere alcuni segni di cambiamento.

Alcuni documenti europei, come la Direttiva 2001/18/EC, prescrivono le consultazioni con il pubblico come una procedura di legittimazione in tema di rilascio di organismi geneticamente modificati; e la stessa Autorità per la sicurezza alimentare è tenuta a consultare i cittadini nello svolgimento delle sue funzioni di *policy*. Benché le consultazioni pubbliche rappresentino solo

²⁰ *Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004*, Considerando (4): «La normativa comunitaria in materia di mangimi e di alimenti si basa sul principio che gli operatori del settore dei mangimi e degli alimenti, in tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione nell'ambito delle aziende sotto il loro controllo sono responsabili di assicurare che i mangimi e gli alimenti soddisfino i requisiti della normativa sui mangimi e sugli alimenti aventi rilevanza per le loro attività».

²¹ *Regolamento (CE) n. 882/2004*, Art. 1.1: Il presente regolamento fissa le regole generali per l'esecuzione dei controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alle normative volte, segnatamente, a: a) prevenire, eliminare o ridurre a livelli accettabili i rischi per gli esseri umani e gli animali, siano essi rischi diretti o veicolati dall'ambiente; e b) garantire pratiche commerciali leali per i mangimi e gli alimenti e tutelare gli interessi dei consumatori, comprese l'etichettatura dei mangimi e degli alimenti e altre forme di informazione dei consumatori.

un primo passo verso un più vivo coinvolgimento dei cittadini e non esauriscano certamente l'idea di partecipazione, è attraverso queste pratiche che è possibile cominciare a porre le basi di un'idea di cittadinanza alimentare che, ben oltre il consumo, faccia delle scelte alimentari un momento di condivisa vita civica.

NATALE BAZZANTI*

I prodotti agro-alimentari tradizionali: ipotesi di riconoscimento per la loro valorizzazione

I. PREFERAZIONE

La maggior parte dei prodotti agro-alimentari tradizionali toscani rappresenta produzioni di nicchia, limitate quantitativamente, con caratteristiche economico-produttive che non consentono di ipotizzare forme di valorizzazione come una DOP o una IGP. Le DOP e le IGP comportano obblighi e oneri aggiuntivi per i produttori che, nelle situazioni di agricoltura marginale, difficilmente possono essere affrontati. Da qui nasce l'esigenza di trovare, utilizzando anche gli strumenti normativi regionali e comunitari, altre forme di valorizzazione per questi prodotti, con l'obiettivo di farli emergere, farli diventare delle realtà locali utili anche allo sviluppo del territorio.

A questa iniziativa, promossa dal dr. Natale Bazzanti, che prende spunto da un lavoro fatto da AIAB Toscana sullo *Studio di forme di certificazione e controllo appropriate per i piccoli produttori*, hanno collaborato Carla Lazzarotto e Guido Giampieri (ARSIA), Walter Giorgi, Vito Tumino (liberi professionisti) e lo studio associato Romoli e Migliorini.

Le varie esperienze e conoscenze messe a confronto hanno portato alla realizzazione di questo documento che rappresenta un'interessante proposta alternativa per la valorizzazione del ricco patrimonio di prodotti tradizionali della Toscana.

* ARSIA, Firenze

2. INTRODUZIONE

2.1 *La realtà dei prodotti tradizionali in Toscana*

Negli ultimi decenni abbiamo assistito a un progressivo impoverimento della biodiversità alimentare per dare spazio a un'agricoltura più produttiva e maggiormente legata alle leggi e alle esigenze del mercato. Tuttavia da qualche anno si è fatta avanti la consapevolezza che distruggere l'enorme patrimonio di razze e varietà locali significa distruggere le nostre tradizioni, la nostra cultura. Se c'è una cosa su cui la Toscana può contare è l'enorme cultura enogastronomica, da sempre elemento di riconoscibilità e d'appartenenza per i cittadini al proprio territorio d'origine.

Una risorsa su cui investire che collega le radici alle grandi tradizioni e che in alcune zone particolarmente consapevoli significa già sviluppo economico e sociale, conservazione e caratterizzazione ambientale, e si traduce in sintesi in alta aspettativa occupazionale e qualità della vita.

Spesso si tratta di produzioni con areali di consumo limitati, ma che, tuttavia, rappresentano una fonte importante di reddito familiare, oltre che la garanzia di un prezioso quanto delicato rapporto economico con il territorio.

L'elenco dei prodotti tradizionali

La Regione Toscana, in virtù dell'enorme ricchezza agro-alimentare, ha partecipato da subito fattivamente alla realizzazione della "mappatura dei prodotti tradizionali", così come disposto dal D. Lgs 173/98 e D. MiPAF 350/99, arrivando, il primo anno a censire 302 prodotti. Con la possibilità annuale di aggiornare l'elenco attraverso l'inserimento di schede nuove, nel 2005 la Toscana ha mappato e descritto 440 produzioni tradizionali che, come ricordiamo, sono definite come quei prodotti «le cui metodiche di lavorazione, conservazione e stagionatura risultano consolidate nel tempo, praticate sul territorio in maniera omogenea e secondo regole tradizionali, comunque per un periodo non inferiore ai 25 anni».

Ma quale è lo scopo di questo elenco? Il primo traguardo è stato raggiunto, ovvero quello di censire, descrivere e mappare quante più produzioni tradizionali esistono in Toscana, dando loro un nome e una "collocazione territoriale" (puramente indicativa della provenienza) e, magari, conoscendone anche le metodiche tradizionali di produzione. Senz'altro l'elenco, attraverso i canali istituzionali di divulgazione, che vanno dal sito internet dell'ARSIA,

alle varie pubblicazioni redatte, alle singole manifestazioni, è stato pubblicato ed è stata fatta una forte comunicazione per fare conoscere questo patrimonio a un pubblico sempre più ampio.

L'altro scopo dell'elenco, e forse il più importante, è quello di costituire una base informativa dalla quale partire per avviare dei percorsi di valorizzazione. Tale elenco non fornisce una tutela giuridica né per i produttori né per i consumatori, è comunque un documento ufficiale, riconosciuto dalla Regione Toscana che lo approva annualmente con apposita Delibera di Giunta Regionale.

A partire infatti da alcuni prodotti tradizionali fortemente ancorati al territorio di produzione, sono stati attivati dei progetti finalizzati allo sviluppo integrato di un'area rurale (sia in termini economici che sociali), favorendo anche iniziative di animazione territoriale, la circolazione delle informazioni e la cooperazione fra diversi soggetti sul territorio, per contribuire a innescare processi di sviluppo economico e per creare nuove opportunità d'impresa, soprattutto per giovani e donne quali nuovi soggetti fautori di percorsi di sviluppo che svolgono per l'agricoltura un nuovo ruolo multifunzionale.

Alcuni prodotti tradizionali sono in grado invece di ricevere nel tempo un assetto più stabile, con riconoscimenti di tipo comunitario, tali da valorizzare il legame con il territorio (DOP, IGP), o forme di tutela di diverso livello, più facili da raggiungere: i marchi collettivi geografici. Ma a nostro avviso manca una forma di tutela e valorizzazione specifica per tale categoria di prodotti.

2.2 *Bisogni attuali (stato dell'arte e perché del lavoro)*

La realtà attuale relativa ai prodotti tradizionali della Toscana è caratterizzata dall'assenza di un adeguato strumento idoneo alla valorizzazione di tali prodotti che offra allo stesso tempo una idonea garanzia ai consumatori riguardo alle caratteristiche del prodotto e alle metodiche di lavorazione, conservazione e stagionatura consolidate nel tempo in base agli usi locali, uniformi e costanti (art. 2, comma 2 lettera b) del D.M. 8 settembre 1999, n. 350). Bisogna ricordare che, al momento, per i prodotti tradizionali non esiste nessun ente pubblico o privato che si preoccupi di verificare che il prodotto venga realizzato secondo quanto riportato nella scheda predisposta dal soggetto proponente la registrazione e contenuta nell'Elenco Regionale.

Nonostante l'assenza di garanzie di autenticità del prodotto tradizionale, esistono delle norme regionali, riguardanti anche i prodotti DOP/IGP e i vini, che offrono la possibilità sia di costituire strade per la loro valorizzazione (L.R. 45/03), sia di fornire tali prodotti alle mense regionali (L.R. 18/02).

Risulta pertanto indispensabile rafforzare nel mercato la visibilità delle produzioni tradizionali, definendone la natura, individuando delle caratteristiche identificative, cercando di limitare la proliferazione di prodotti che si autodefiniscono tradizionali senza però averne le caratteristiche. È importante inoltre poter rafforzare la fiducia dei consumatori verso tali prodotti e, conseguentemente, ampliarne la domanda permettendo così un maggior sviluppo del settore agricolo e consentendo sempre di più di indirizzarsi verso produzioni di qualità. È necessario puntare quindi sul concetto di “qualità garantita” che si differenzia, agli occhi del consumatore, per mezzo di una “assicurazione” di tipo istituzionale nel rispetto delle norme volontarie e cogenti previste dalla legislazione nazionale e comunitaria.

In questo contesto risulta indispensabile predisporre una procedura alternativa rispetto a quella prevista per gli strumenti di valorizzazione dei prodotti agro-alimentari attualmente esistenti, che si caratterizzi per la semplicità e la rapidità di esecuzione capace, allo stesso tempo, di soddisfare le necessità precedentemente esposte.

3. STRUMENTI ATTUALMENTE DISPONIBILI PER LA VALORIZZAZIONE DELLE PRODUZIONI AGRO-ALIMENTARI E LORO APPLICABILITÀ

3.1 DOP/IGP

DOP e IGP sono due *marki collettivi comunitari* che identificano un prodotto agricolo o alimentare per la sua *origine geografica*, e sono stati istituiti ai sensi del Reg. CE n. 2081/92 e ss.mm.

Le caratteristiche intrinseche dei prodotti DOP e IGP dipendono, totalmente o in parte, dal territorio di produzione, intendendo per territorio non soltanto l'ambiente con i suoi elementi climatici e pedologici, ma anche con i suoi fattori storico-economici, sociologici e culturali. Questa “dipendenza” e stretta relazione fa sì che un prodotto agro-alimentare di una certa categoria merceologica, prodotto in un ambiente geografico ben preciso, abbia caratteristiche diverse da un prodotto appartenente alla stessa categoria, ma ottenuto in un'altra area geografica.

Il riconoscimento di una DOP o IGP non è un'attestazione di conformità qualitativa, bensì il conferimento, da parte dell'Unione Europea, della protezione a un prodotto agricolo o alimentare identificato inconfutabilmente con una “denominazione geografica”, nei confronti delle usurpazioni del nome

finalizzate a sfruttare il gradimento o la rinomanza di cui il prodotto gode presso il consumatore.

Controllo

In base all'art. 10 del Reg. CE 2081/92, 1° comma, il compito di garantire che i prodotti agricoli e alimentari, recanti una denominazione, rispondano ai requisiti del disciplinare spetta a organismi di controllo pubblici designati e/o organismi privati rispondenti alla norma EN 45011 e autorizzati dal Ministero per le Politiche Agricole e Forestali. Tali organismi devono rispondere ai requisiti indispensabili di terzietà, indipendenza, imparzialità e professionalità. Operano secondo un piano di controllo che riporta le misure e le procedure operative con le quali l'organismo deve effettivamente verificare la rispondenza del prodotto ai requisiti riportati sul disciplinare. Tale piano di controllo ha validità triennale.

3.2 *Marchi collettivi*

L'analisi del mercato e delle preferenze dei consumatori ha reso palese l'importanza di un uso coerente e diffuso dei segni distintivi per assicurare una visibile presenza sul mercato dei prodotti agro-alimentari. I marchi collettivi possono quindi divenire strumenti di qualificazione e differenziazione delle imprese agro-alimentari, di comunicazione e di informazione con il consumatore. Per marchio collettivo, ai sensi del Reg. CE 40/94, si intende il marchio la cui registrazione viene richiesta non già da un singolo imprenditore che lo utilizza per contraddistinguere i prodotti provenienti dalla propria azienda bensì da una pluralità di soggetti. L'articolo 64, comma 1 del Reg. di cui sopra reca infatti che «Possono costituire marchi comunitari collettivi i marchi (...) idonei a distinguere i prodotti o i servizi dei membri dell'associazione titolare da quelli di altre imprese. Possono depositare marchi comunitari collettivi le associazioni di fabbricanti, produttori, prestatori di servizi o commercianti (...) nonché persone giuridiche di diritto pubblico». L'associazione titolare ha la facoltà di concederne l'uso, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, a produttori e commercianti. Questi marchi non appartengono a chi li usa, bensì a quel soggetto, organizzato in forma d'impresa, che li ha richiesti e che provvede a concederne l'uso a chi possiede i requisiti previsti e che si assoggetta al rispetto del regolamento d'uso, che deve essere previsto e depositato a corredo del marchio. La titolarità dei marchi collettivi non è più riservata esclusivamente alle imprese, ma si estende anche ai soggetti pubblici,

proprio in ragione delle funzioni di interesse generale e di garanzia di qualità che nel sistema vigente sono attribuite ai marchi collettivi.

La registrazione del marchio collettivo viene fatta presso la Camera di Commercio e alla domanda di registrazione del marchio dovrà essere allegata anche una copia del regolamento d'uso (disciplinare) di tale marchio e i relativi controlli e sanzioni. La registrazione costa intorno ai 250 euro e deve essere rinnovata ogni 10 anni. Se il marchio non viene utilizzato per 5 anni questo decade. Al comma 2 dell'articolo 64 viene riportato che «possono costituire marchi comunitari collettivi anche segni o indicazioni che in commercio possono servire a designare la provenienza geografica dei prodotti o servizi»: si parla di marchi collettivi geografici. Tuttavia la registrazione di un marchio collettivo costituito da nome geografico non autorizza il titolare a vietare a terzi l'uso del nome stesso nel commercio, a patto che l'uso sia conforme ai principi di correttezza professionale e quindi limitato a indicare la provenienza. Tale divieto deriva dal fatto che il titolare del marchio non diventa proprietario di un nome geografico, che, come tale, continua ad avere una valenza pubblica, quello di cui è proprietario è il logo/segno distintivo comprensivo di slogan che viene sottoposto a registrazione.

In questo caso la finalità di un marchio collettivo è l'utilizzazione da parte di associazioni di produttori appartenenti a una determinata zona geografica al fine di promuovere i prodotti tipici del luogo. Il titolare del marchio collettivo è inoltre libero di decidere se e a quali imprenditori consentirne l'utilizzazione (e può dunque rifiutare il consenso a questa utilizzazione anche a imprenditori che si dichiarino disposti a rispettare gli standard qualitativi). Un elemento da tenere in considerazione è quello dei controlli: nel caso dei marchi collettivi i controlli, che verificano la conformità al disciplinare, possono essere predisposti direttamente dal soggetto titolare del marchio. Va detto tuttavia che ultimamente sempre più titolari di marchi collettivi si affidano a meccanismi di controllo e di certificazione esterni, al fine di assicurare la massima trasparenza dei controlli e insieme di acquisire una peculiare affidabilità agli occhi dei consumatori. Più comunemente è il soggetto che deposita il marchio il responsabile dell'osservanza del disciplinare e deve quindi assicurare sistemi indipendenti di controllo. Ove il disciplinare non sia rispettato, il soggetto collettivo titolare del marchio si trova esposto alla dichiarazione di nullità del marchio e a responsabilità per mancata vigilanza. Il marchio collettivo geografico, siccome necessariamente anche marchio di qualità, ha la duplice natura di segno di identità e distinguibilità, e anche di ori-

gine da un territorio dichiarato e garantito, che rappresentano insieme garanzia di qualità per il consumatore.

Quindi il marchio collettivo geografico, ove registrato e applicato conformemente alle vigenti disposizioni della Legge e nel rispetto della disciplina comunitaria, costituisce strumento di immediata utilizzazione, suscettibile di offrire risposta a una complessa serie di esigenze e di domande dei produttori e dei consumatori.

3.3 *Analisi comparata tra i diversi strumenti e applicabilità ai prodotti tradizionali*

Relativamente agli strumenti attualmente disponibili, bisogna ricordare che essi potenzialmente potrebbero essere utilizzati anche per la valorizzazione dei prodotti tradizionali, soltanto che il ricorso a essi presenta vantaggi e svantaggi di seguito evidenziati:

MARCHI COLLETTIVI GEOGRAFICI	
<i>Vantaggi</i>	<i>Svantaggi</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Permette di mettere insieme e di identificare con un unico logo più produttori interessati alla valorizzazione di un prodotto (validità sia in termini di aggregazione che di visibilità sul mercato). 2. Tempi di registrazione notevolmente inferiori rispetto a quelli previsti per i prodotti DOP/IGP. 3. Ridotti costi per la verifica del rispetto del disciplinare (che può avvenire con OdC). 4. Semplicità nella documentazione da predisporre (disciplinare e regolamento d'uso del marchio). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Necessità di realizzare investimenti per far conoscere il marchio, e ciò che esso garantisce ai consumatori. 2. Necessità di registrare anche marchi simili che potrebbero essere utilizzati in futuro su prodotti analoghi. 3. Possibilità di minore garanzia per il consumatore rispetto al caso di certificazione di parte terza. 4. Il marchio collettivo geografico non lega il prodotto indissolubilmente al territorio in termini qualitativi, dà solo una indicazione di provenienza. 5. Il titolare non entra in possesso del nome geografico pertanto non può esserne l'esclusivo utilizzatore. 6. La procedura di registrazione non prevede un meccanismo di supervisione da parte della pubblica autorità come per le DOP e IGP in cui entra in ciascuna fase del percorso di riconoscimento, oltre che nei controlli (autorizzazione e vigilanza).

DOP E IGP	
<i>Vantaggi</i>	<i>Svantaggi</i>
<p>1. Le DOP e le IGP oltre a garantire una origine geografica, legano il prodotto indissolubilmente al territorio in termini qualitativi.</p> <p>2. La presenza di un disciplinare di produzione redatto dai produttori fa sì che il prodotto riconosciuto come DOP o IGP venga prodotto con un sistema univoco da parte di tutti i produttori, in conformità alla tradizionale metodica produttiva.</p> <p>3. DOP/IGP offrono garanzia ai consumatori sull'origine del prodotto e sul rispetto del disciplinare nel processo produttivo.</p> <p>4. Solo con la DOP o la IGP viene tutelato il nome geografico che designa il prodotto, pertanto solo i produttori che producono prodotti riconosciuti possono utilizzare il relativo nome geografico.</p> <p>5. Strumento di forte validità giuridica per eventuali frodi in commercio.</p> <p>6. La procedura di registrazione prevede un meccanismo di supervisione da parte della pubblica autorità che entra in ciascuna fase del percorso di riconoscimento, oltre che nei controlli (autorizzazione e vigilanza).</p> <p>7. Maggiore propensione da parte della Pubblica Amministrazione (europea, nazionale, regionale e locale) a fornire finanziamenti per i prodotti DOP/IGP.</p> <p>8. La DOP/IGP, in seguito al crescente interesse manifestato dai consumatori verso prodotti di qualità strettamente legati al territorio, rappresenta un modo per far conoscere il proprio prodotto anche fuori dagli ambiti locali utilizzando un logo e una sigla (DOP/IGP) che sono usati in tutto il territorio europeo con le stesse finalità.</p> <p>9. Possibilità di costituire un Consorzio autorizzato dal Ministero con funzioni di valorizzazione, tutela e vigilanza da esercitare a vari livelli e chiamando a partecipare alle relative spese anche coloro che non fanno parte del Consorzio.</p> <p>10. Tutela del prodotto DOP/IGP su tutto il territorio europeo.</p>	<p>1. Elevati costi per la predisposizione della documentazione storica e tecnica richiesta dalla competente Autorità dello Stato per l'inoltro della richiesta di riconoscimento europeo (DOP/IGP)</p> <p>2. Elevata difficoltà a reperire notizie storiche per prodotti di nicchia o caratterizzati dall'aver una storia recente.</p> <p>3. Iter di riconoscimento molto lungo che, tra i soggetti coinvolti, causa spesso una riduzione di interesse per l'obiettivo perseguito.</p> <p>4. Elevati costi di certificazione.</p> <p>5. Possibilità di ridotti risultati economici conseguenti la vendita del prodotto DOP o IGP a fronte di investimenti notevolmente superiori. In altri termini, assenza di garanzia di positivi vantaggi economici.</p> <p>6. Assenza di tutela del prodotto DOP/IGP fuori dal territorio europeo.</p> <p>7. Mancanza di scalette e/o linee guida standard da seguire per la predisposizione dei documenti necessari per la domanda: disciplinare di produzione, relazione tecnica e relazione storica.</p> <p>8. Problemi per i prodotti DOP o IGP caratterizzati da una produzione frammentata (ovvero tante ma piccole realtà produttive).</p> <p>9. Problemi inerenti la costituzione dei consorzi di tutela.</p> <p>10. Mancanza di allineamento con la normativa inerente l'etichettatura e la tracciabilità dei prodotti alimentari.</p>

3.4 *Lo stato dell'arte sulle DOP e IGP in Toscana*

PRODOTTI DOP E IGP ESCLUSIVAMENTE TOSCANI
1. Castagna del Monte Amiata IGP
2. Fagiolo di Sorana IGP
3. Farina di Neccio della Garfagnana DOP
4. Farro della Garfagnana IGP
5. Lardo di Colonnata IGP
6. Marrone del Mugello IGP
7. Miele della Lunigiana DOP
8. Olio extravergine di oliva Chianti Classico DOP
9. Olio extravergine di oliva Lucca DOP
10. Olio extravergine di oliva Terre di Siena DOP
11. Olio extravergine di oliva Toscano IGP
12. Prosciutto Toscano DOP
13. Zafferano di San Gimignano DOP

PRODOTTI DOP E IGP NON ESCLUSIVAMENTE TOSCANI
1. Fungo di Borgotaro IGP
2. Mortadella Bologna IGP
3. Pecorino Romano DOP
4. Pecorino Toscano DOP
5. Salamini Italiani alla Cacciatora DOP
6. Vitellone Bianco dell'Appennino Centrale IGP

Prodotti in itinere

PRODOTTI DOP E IGP ESCLUSIVAMENTE TOSCANI
1. Agrumi ornamentali della Toscana IGP
2. Farina di castagne della Lunigiana DOP
3. Farina dolce di castagne della Montagna Pistoiese IGP
4. Finocchiona Toscana IGP
5. Marrone di Caprese Michelangelo DOP
6. Olio extravergine di oliva Colline di Firenze DOP
7. Olio extravergine di oliva Colline di Pisa DOP
8. Olio extravergine di oliva Seggiano DOP
9. Pane toscano DOP
10. Panforte di Siena IGP
11. Pecorino delle Balze Volterrane DOP
12. Pecorino Terre di Siena DOP
13. Pecorino a latte crudo delle Montagne e Valli Pistoiesi DOP
14. Ricciarelli di Siena IGP
15. Ricotta delle Montagne e Valli Pistoiesi DOP
16. Salame Toscano IGP
17. Suino Cinto Toscano DOP
18. Uva Colombana di Peccioli DOP
19. Zafferano delle Colline Fiorentine DOP

PRODOTTI DOP E IGP NON ESCLUSIVAMENTE TOSCANI
1. Gran Suino padano DOP
2. Vitellone della Maremma DOP

Volume delle produzioni certificate in Toscana come DOP o IGP

Al 2003 sono state certificate DOP e IGP 7.022,6 tonnellate per un valore al consumo pari a 101.101.400,00 €.

Tra i prodotti di maggior volume certificato rientrano:

- prosciutto toscano DOP 1.670 t
- pecorino toscano DOP 1.334 t
- olio e.v. di oliva toscano IGP 2.400 t

Questi tre prodotti raggiungono le 5.404 tonnellate sulle 7.022,6 totali riguardati le 19 produzioni riconosciute, in percentuale potremmo dire che pesano per il 77% del totale (Fonte: Rapporto IRPET, 2005).

Questi dati ci fanno pensare e ci fanno ribadire il fatto che per alcuni prodotti, il sistema delle DOP e delle IGP non sia lo strumento giusto.

4. PROPOSTA ALTERNATIVA

4.1 *Contenuto della proposta*

Abbiamo visto nei precedenti paragrafi le differenze fra il sistema delle DOP/IGP e dei marchi collettivi di tipo geografico, i loro vantaggi e svantaggi.

La proposta che segue sostanzialmente cerca di trovare una soluzione intermedia ai due strumenti di valorizzazione.

La proposta contiene i seguenti elementi di base:

Supponiamo che nasca l'esigenza di tutelare e valorizzare un prodotto tradizionale caratterizzato da tutti gli elementi citati prima: frammentazione produttiva, mancanza di aggregazione fra operatori dello stesso prodotto, scarsità di canali commerciali di vendita, ridotta capacità di marketing territoriale, ridotta quantità produttiva, ecc.

Il primo passo fondamentale è l'aggregazione dei piccoli produttori interessati alla valorizzazione di un prodotto caratteristico di una certa area geografica. In questo la pubblica amministrazione potrebbe costruire una rete di aiuti economici, attraverso gli strumenti normativi e programmatici che ha a disposizione, e di supporto di tipo tecnico. L'associazione deve quindi predisporre un disciplinare di produzione nel quale siano definiti i requisiti e le caratteristiche del prodotto, nonché il metodo di ottenimento dal quale emerge la tradizionalità del processo produttivo. Una volta quindi raggiunto il primo scopo, ovvero quello dell'aggregazione e della definizione di un metodo produttivo comune, si può individuare un logo identificativo del pro-

dotto e dell'associazione e registrare in CCIAA un marchio collettivo di tipo geografico (formato da una dicitura e da un simbolo grafico), depositando disciplinare di produzione e relativo regolamento d'uso del marchio. La registrazione in CCIAA avviene previa valutazione della preesistenza o meno di un marchio uguale o simile, non ci sono in questo campo altre limitazioni. A tal punto l'associazione può scegliere di dotarsi di un sistema di autocontrollo interno e contemporaneamente rispondere direttamente al controllo da parte di un ente terzo di certificazione autorizzato. La proposta innovativa sta nel mettere insieme un sistema di controllo che preveda una forma di controllo interno all'associazione (autocontrollo) e di controllo di parte terza svolto da un organismo autorizzato, il quale esegua l'attività ispettiva sull'organo associativo (attraverso la verifica di conformità del sistema interno di autocontrollo) e non, quindi, direttamente sui singoli produttori, se non a campione (re-ispezione).

Più nel dettaglio i passi della proposta sono:

1. Costituzione di un'associazione di produttori interessati a promuovere e tutelare un prodotto specifico o un gruppo di prodotti specifici. Non si prevederà una forma giuridica della stessa purché abbia fra gli scopi la valorizzazione del prodotto e sia costituita con atto pubblico;
2. Individuazione dei parametri tecnici del prodotto sulla base dei quali si vuole effettuare la certificazione.

Per ogni prodotto tradizionale oggetto di certificazione deve essere definita una "Scheda di prodotto" che rappresenta il documento sulla base del quale verranno effettuati i controlli, ovvero il Disciplinare di produzione. Tale "Scheda di prodotto" deve essere redatta dall'Associazione di produttori interessata alla valorizzazione del prodotto, a partire dalla scheda con la quale il prodotto è stato iscritto nell'elenco dei prodotti tradizionali, (a suo tempo approvata in sede regionale con apposita delibera e, successivamente, in sede ministeriale), integrata e rivista a seconda delle necessità locali.

Ogni "Scheda di prodotto" deve essere approvata e sottoscritta dall'Associazione e diventare così un disciplinare tecnico sul quale basare i controlli. Dalla scheda prodotto devono emergere gli elementi legati alla metodica tradizionale con la quale viene ottenuto il prodotto, qualsiasi elemento che comprovi la tradizionalità, l'omogeneità della diffusione e la protrazione nel tempo delle regole produttive.

In sostanza, per ciascun prodotto tradizionale oggetto della certificazione devono essere identificati gli elementi che lo caratterizzano, differenziano e valorizzano come "tradizionale".

3. Registrazione da parte dell'Associazione del marchio collettivo geografico in CCIAA. In tal caso sarà possibile registrare un marchio collettivo per singola tipologia di prodotto, qualora l'associazione fosse formata da produttori interessati al medesimo prodotto tradizionale, oppure un marchio collettivo "ombrello", ovvero comprendente più categorie merceologiche di prodotti tradizionali accomunati da una stessa provenienza geografica, qualora l'associazione fosse composta da produttori interessati a più prodotti tradizionali di una stessa area geografica. All'atto della registrazione deve essere depositato in CCIAA sia il disciplinare che il regolamento d'uso del marchio.

L'Associazione diventa così titolare del marchio e, con essa, tutti i produttori associati.

4. Organizzazione, all'interno dell'associazione creata, di un sistema di *autocontrollo interno*:

Il richiedente (associazione di produttori) deve predisporre un sistema atto ad assicurare il mantenimento nel tempo dei requisiti oggetto di certificazione, la garanzia della dinamicità del sistema e la sorveglianza sui produttori associati. Il sistema di assicurazione qualità deve prevedere almeno gli aspetti di seguito elencati:

- Definizione delle specifiche di prodotto oggetto di controllo (che derivano dalla scheda prodotto)
- Definizione criteri e modalità di autocontrollo dei produttori
- Sistema di garanzia interna attraverso personale addetto
- Sistema documentale

5. Controllo diretto sull'associazione da parte di un organismo terzo di certificazione; non controllo diretto sui singoli produttori se non per una percentuale minima (a campione). L'OdC eseguirà controlli documentali e analitici rapportandosi all'associazione. In tal modo i costi della certificazione vengono sostenuti dall'associazione che li ripartisce fra i produttori (con costi quindi inferiori).

6. Certificazione e vigilanza.

All'interno dell'associazione verrà creato un sistema di controllo interno. Il sistema di controllo interno dovrà prevedere regole efficaci e chiare, dovrà essere pianificato annualmente e documentato, dovrà essere realizzato in funzione dei requisiti oggetto di certificazione.

Ci sarà obbligatoriamente la presenza di un organismo terzo di certificazione che non controllerà direttamente i singoli produttori ma verificherà e valuterà il sistema di controllo interno, controllando l'associazione. È necessaria la presenza di controllori interni con il compito di

effettuare i controlli all'interno dell'associazione dei requisiti che sono stati scelti.

Il sistema di controllo interno dovrà provare che tutti gli Operatori sono stati sottoposti a ispezioni interne, mediante l'invio all'ufficio dell'Organismo di Certificazione dei rapporti d'ispezione compilati; i costi di certificazione dell'associazione saranno ripartiti fra i produttori associati.

Quando l'associazione presenta una domanda di certificazione l'organismo di Certificazione deve:

- Valutare se accogliere questo progetto come un Progetto di Certificazione Collettiva, avendo verificato che il gruppo rispetti i requisiti presupposti dall'Organismo.
- Valutare se richiedere che il 100% degli operatori coinvolti sia da controllarsi direttamente o ritenere che il Sistema di controllo interno possa fornire le informazioni che necessitano per valutare la conformità degli operatori ai requisiti attesi.
- Valutare la conformità degli standard prescelti da parte del gruppo a eventuali linee guida di riferimento.

Di conseguenza, l'organismo di Certificazione dovrà:

- decidere la frequenza delle ispezioni al progetto (minimo una volta l'anno);
- definire se accettare o aumentare la frequenza delle ispezioni interne previste dal Sistema di controllo interno;
- definire una quota di re-ispezione da effettuarsi direttamente da parte dell'Organismo di Certificazione (ispezione a campione sui singoli produttori associati).

In modo continuativo, l'organismo di Certificazione dovrà:

- confermare/variare la frequenza e la percentuale delle re-ispezioni;
- confermare la valutazione del Sistema di controllo interno sottoposto a ispezione.

Se l'organismo di Certificazione riscontra che il Sistema di Controllo Interno è inefficiente, impreciso, incompleto o in qualche modo difettoso, oppure nota qualche altro punto debole che inficia l'attendibilità del progetto, esso può :

1. posticipare la certificazione fino al momento in cui il problema sarà risolto. Per risolvere il problema;
2. richiedere che il 100% dei membri del gruppo sia sottoposto a ispezione da parte dell'Organismo di Certificazione prima di continuare la certificazione.

L'OdC dovrà essere sottoposto a vigilanza da una struttura pubblica.

Aggregazione dell'offerta

Questo meccanismo in cui si prevede l'organizzazione in primis di forme associative anche fra produttori di prodotti appartenenti a differenti categorie merceologiche permette di ottenere una sorta di aggregazione dell'offerta nell'ambito dell'Associazione. L'eventuale vendita diretta presso la costituzione di un punto vendita che fa capo all'associazione permetterebbe di accorciare la filiera e perseguire così la riscoperta della funzionalità delle filiere corte, quale strumento da percorrere per riscoprire il rapporto diretto fra produttore e consumatore.

4.2 Limiti e vantaggi della proposta

Vantaggi:

1. Limitazione dei costi. La registrazione di un marchio collettivo in CCIAA prevede pochi costi (circa 250 €), inoltre l'articolazione del sistema dei controlli, come prevista, potrebbe ridurre anche i costi relativi a questi ultimi.
2. Velocità nell'ottenimento e semplificazione delle procedure di certificazione.
3. Potenzialità di aggregazione dell'offerta.
4. Utilizzo di una normativa comunitaria (Reg. 40/94) che non va in contrasto con la normativa sulle denominazioni di origine, purché il richiedente (e quindi il titolare) del marchio collettivo geografico sia una associazione di produttori e non un ente pubblico e purché sia a conoscenza del fatto che non avrà l'esclusività dell'uso del nome geografico per la designazione del prodotto per il quale è stato registrato.

Limiti:

Oltre alla necessità di dover disporre di personale qualificato per il sistema di controllo interno e marketing dei prodotti, i limiti di una proposta del genere sono quelli propri del marchio collettivo geografico, derivati dal fatto che il riferimento geografico legato al prodotto che si intende tutelare non è espressione di qualità conferita dall'area geografica di appartenenza ma è indice soltanto di provenienza. Come tale la forma di tutela è di validità diversa rispetto a quella data da una DOP o IGP. Quello che viene "tutelato" con il marchio collettivo è il logo che viene registrato (comprensivo di dicitura e simbolo grafico), non il nome geografico in sé e per sé che, nel rispetto della normativa sulla libera concorrenza, può essere utilizzato da chiunque in conformità con i principi di correttezza professionale.

4.3 *Soggetti coinvolti e loro ruoli (es. ruolo dell'ARSLA, della Regione, ecc.)*

L'applicabilità della proposta precedentemente esposta è però strettamente dipendente dal coinvolgimento degli Enti Pubblici regionali/locali nelle varie fasi della sua realizzazione.

Infatti, in assenza di idonei input finanziari, consulenziali, promozionali, ecc., difficilmente si indurranno i soggetti interessati alla valorizzazione di prodotti tradizionali a registrare un marchio (formato da una dicitura e da un simbolo grafico).

Gli Enti Pubblici potrebbero intervenire nella fase di costituzione della struttura associativa, che diventerà "titolare" del marchio, e nella predisposizione della documentazione necessaria per la richiesta di registrazione. Relativamente alla nascita della struttura associativa, sarà fondamentale evitare che nelle regole di ammissione vengano previsti dei vincoli che impediscano l'ingresso di tutti coloro che sono legittimati a farlo.

Per la predisposizione del disciplinare di produzione non dovrebbe sussistere il problema della individuazione dell'areale di produzione, in quanto la legislazione nazionale sui prodotti tradizionali prevede che il territorio di riferimento sia quello regionale. Inoltre, l'obbligo per i titolari dei marchi collettivi di garantire l'origine si limita alla verifica della provenienza del prodotto.

Nelle diverse fasi della realizzazione del progetto, il coinvolgimento dei diversi Enti Pubblici dipenderà dalle competenze di ciascuno.

Potrebbe essere ipotizzata la presenza di tecnici che, opportunamente formati, possano supportare i produttori nell'avvio dell'associazione e nell'organizzazione della struttura del controllo interno.

Ruolo dei soggetti:

Regione Toscana: erogazione dei finanziamenti per la costituzione e un primo avvio dell'Associazione di produttori interessati alla valorizzazione di un prodotto agro-alimentare tradizionale, attraverso gli strumenti programmatici in possesso; ipotesi di creazione di uno strumento normativo ad hoc, che regolamenti e disciplini la presente proposta operativa.

ARSLA: ruolo di coordinamento dell'attività; appoggio tecnico ai produttori per la predisposizione dei documenti necessari per la registrazione del marchio collettivo (disciplinare-regolamento d'uso del marchio); supporto tecnico agli stessi per la costituzione dell'associazione e del sistema di autocontrollo interno alla stessa (avvalendosi anche di tecnici esterni esperti); consulenza alla Regione soprattutto in relazione alle regole per la concessione

dei finanziamenti e alle strategie di valorizzazione; organizzazione di corsi di formazione per i tecnici che, sul territorio, svolgeranno la funzione di supporto tecnico ai produttori; attività di promozione mirata a far conoscere questo strumento alternativo di valorizzazione.

Enti Locali: supporto, segnalazione, aggregazione dei produttori (essenzialmente fare da tramite fra produttori e Regione).

4.4 Incentivi per l'adesione alla proposta da parte dei produttori

Relativamente alla concessione di finanziamenti ai produttori interessati a utilizzare il presente strumento di valorizzazione, bisogna ricordare che molto probabilmente non sarà possibile intervenire con aiuti diretti, in quanto rientrerebbero nella categoria degli "aiuti di Stato".

Una via che dovrebbe essere percorsa è quella di verificare la possibilità di attingere ai fondi previsti per la valorizzazione dei prodotti agro-alimentari di qualità.

Infine, in tutti gli atti normativi regionali che prevedono o prevederanno il conferimento di finanziamenti a qualsiasi scopo erogati (costituzione di strade, conferimenti a mense, partecipazioni a fiere, ecc.) per i prodotti agro-alimentari di qualità, con esplicito riferimento anche a quelli tradizionali, si dovrebbe prevedere l'ammissione a finanziamento solo dei prodotti tradizionali contraddistinti da un marchio collettivo e che siano certificati.

5. CONCLUSIONI

Da quanto detto è evidente che l'ipotesi proposta per la valorizzazione dei prodotti tradizionali non offre, per la mancanza di un intervento legislativo specifico, le garanzie proprie degli schemi di certificazione previsti dalla normativa vigente (Reg. 2081/92 e L.R. 25/99).

Non si può negare che il ricorso ai marchi collettivi permetterebbe di intraprendere in tempi brevi un percorso di valorizzazione per un elevato numero di prodotti tradizionali che andrebbero ad aggiungersi al già ricco paniere di prodotti agro-alimentari di qualità certificata della Toscana.

Senza dubbio è fondamentale stimolare l'interesse dei produttori attraverso interventi finanziari e consulenziali, prevedendo in futuro anche campagne pubblicitarie relative a più prodotti tradizionali che si distinguano sul mer-

cato grazie a un marchio collettivo geografico. In tal modo raggiungeremmo anche lo scopo di avvicinare di più il produttore al consumatore e dargli maggiore garanzia.

FRANCO SCARAMUZZI*

Intervento finale

Vorrei intervenire come cittadino, oltre che come Georgofilo, per esprimere innanzitutto vivo apprezzamento nei confronti di questa Giornata di studio. Evocando un'immagine significativa, dirò che ha fatto da rompighiaccio in un settore che si poteva ritenere avesse raggiunto ormai un fermo punto di arrivo e che ha invece evidenziato possibili innovazioni, anche di grande spessore. Sono state messe in discussione molte cose e si è tentato anche di scuotere le stesse fondamenta sulle quali si basa la Scienza e la personalità di coloro che cercano di accrescerla.

Ritengo sia quindi doveroso eliminare qualche possibile equivoco: la Scienza è e rimane l'unica fonte dalla quale acquisire certezze; essa infatti è chiamata sempre a dimostrare anche la rigorosa ripetibilità sperimentale dei propri risultati. Alcuni motivi di equivoco possono derivare dal fatto che si parla di Scienza senza poterla distinguere dalle attività di ricerca scientifica specificamente dedicate allo sviluppo, cioè a ogni possibile applicazione pratica, immediatamente utilizzabile per qualche scopo. È vero che lo sviluppo parte da nuove acquisizioni scientifiche e che a sua volta la Scienza si avvale dei sempre più rapidi progressi tecnologici. È anche vero che lo sviluppo può incidentalmente portare a nuove conoscenze scientifiche, così come la Scienza può direttamente produrre nuove invenzioni tecnologiche. Scienza e tecnologia sono quindi legate fra loro, si sostengono a vicenda e possono confondersi.

Non si tratta però di Scienza quando uno studioso, anche se Premio Nobel, esprime semplicemente un proprio parere. In questi casi si tratta solo di opinioni, più o meno qualificate, che ciascun cittadino ha il pieno diritto di esprimere

* *Presidente dell'Accademia dei Georgofili*

liberamente. Nel confronto delle idee e delle ideologie, possono pertanto esservi molte legittime opinioni diverse e può nascere confusione e disorientamento, proprio perché non si tratta di Scienza, cioè di incontestabili verità.

Ma vi è anche un'altra considerazione da fare: a differenza dello sviluppo tecnologico, la Scienza è comunque inarrestabile. Spesso l'uomo, manifestando paure ancestrali nei confronti dell'ignoto, paventa pericoli, reali o presunti. Ciò lo ha indotto ad applicare anche storiche misure oscurantiste nei confronti della Scienza, ma gli effetti sono stati sempre solo ritardanti. Misure precauzionali, intese a verificare eventuali effetti nocivi, potrebbero semmai essere in qualche modo applicate alla ricerca di sviluppo, sempre che i diversi motivi di timore siano presi tutti ugualmente in considerazione, senza configurarsi come "caccia alle streghe" e senza raccogliere in unico fascio "erbe diverse".

La Scienza continuamente offre tante conoscenze limitate, come tasselli di un insieme infinito. Il ricercatore, costretto a specializzarsi sempre più, acquisisce conoscenze nuove, ma comunque parziali, delle quali spesso non riesce a realizzare il significato complessivo. Per questo motivo diventano indispensabili gli approfondimenti collegiali multidisciplinari, nonché sistematici confronti, dibattiti e verifiche, come appunto quello realizzato oggi.

Ritornando al tema di questo Convegno, bisogna riconoscere la incisività con la quale si è oggi cercato di capire come poter migliorare i criteri in atto per la tutela e la certificazione della qualità, in un contesto che mai è stato così rapidamente mutevole. Naturalmente, se il contesto non è stabile, anche il punto di arrivo delle valutazioni rischia di essere superato nel momento stesso in cui viene raggiunto. La dinamicità delle problematiche interconnesse è tale da costringerci a rincorrere sempre nuove soluzioni più adeguate. I Geografici svolgono questo ruolo da ormai più di 250 anni e anche oggi sono stati qui evidenziati elementi di valutazione innovativi, particolarmente importanti perché riguardano un elemento essenziale per la vita: il cibo.

Oltre a discutere alcuni limiti delle attuali DOP e a prospettare i vantaggi di un nuovo modello di "Marchio Collettivo Geografico", sono stati illustrati alcuni concetti innovativi rispetto a impostazioni tradizionali. È stata affacciata l'opportunità di considerare non solo i requisiti dei prodotti, ma anche quelli dei produttori, ed è emersa la proposta di una "nuova politica della fiducia" da realizzare anche mediante "reti di produttori, certificatori e consumatori", capaci di creare fra loro consuetudini di lavoro e sistemi operativi basati in primo luogo su una fondata stima e fiducia reciproca. Questa è una apertura molto significativa e meritevole di ogni attenzione per costruire intorno a essa un lavoro nuovo.

Finito di stampare
nel mese di maggio 2006
dalla Tipografia ABC
Sesto Fiorentino - Firenze

