

## **GOVERNANCE E REGOLAZIONE DEL SETTORE AGROALIMENTARE VERSO IL PARADIGMA *ONE HEALTH***

### *Prefazione*

Il libro di Anna Giulia Caragli e Michela Leggio affronta sfide impegnative da molti punti di vista. La prima sfida è legata al contesto in cui è avvenuta la riflessione congiunta e serrata delle due Autrici. L'occasione è sorta all'interno di un progetto di ricerca relativo ai sistemi alimentari, denominato *ON Foods – Research and innovation network on food and nutrition Sustainability, Safety and Security – Working ON Foods*, che si prefigge l'obiettivo di riorientare i sistemi agroalimentari intesi in senso ampio, promuovendo alimenti e modelli alimentari più sani, sicuri e sostenibili per tutti.

Tale risultato si ottiene solo mettendo in sinergia capacità e competenze di diverse discipline, che spaziano dalle scienze sociali e giuridiche all'economia agraria, dalla chimica all'ingegneria alimentare, dalla medicina alla scienza dell'alimentazione. Infatti, mediante il dialogo e il confronto tra saperi si condividono le reciproche conoscenze, indispensabili per la soluzione delle questioni complesse globali ed espansive, i c.d. *wicked problems*, come i cambiamenti climatici, l'immigrazione, il terrorismo, le criticità poste dalla biodiversità e dall'intelligenza artificiale.

Questo approccio alla ricerca mette in discussione i percorsi tradizionali di creazione della conoscenza e presuppone la creazione di ambienti e strutture per facilitare scambi transdisciplinari. Grazie alla sua impostazione, il progetto di ricerca *ON Foods* ha rappresentato l'indispensabile condizione per consentire lo scambio e la permeabilità tra discipline, permettendo in particolare a coloro che studiano il diritto di uscire da quello che Norberto Bobbio aveva definito il "loro splendido isolamento". In un'epoca come l'attuale che ha il culto della iper-specializzazione, in cui spesso si partecipa al dibattito scientifico studiando costantemente un unico argomento e solo dalla medesima angolatura, un confronto con prospettive e orizzonti diversi diviene un salutare antidoto alla concezione frammentata del sapere.

Tuttavia – e in ciò sta la seconda sfida raccolta dal volume – dialogo e confronto disciplinari non devono far smarrire alla scienza giuridica la sua specificità e con essa la preziosità del suo apporto. Riflettere da un punto di vista giuridico sui sistemi agroalimentari impone l'utilizzo di un rigoroso metodo d'indagine dei fenomeni d'analizzare. Ancora prima, comporta circoscrivere con cura l'oggetto dell'analisi, che è stato puntualmente individuato nella *governance* e regolazione del settore agroalimentare.

Così nel volume si è proceduto sia alla mappatura dei tanti attori chiamati a svolgere un ruolo nelle politiche agroalimentari, sia alla comprensione dei criteri in base ai quali compiti e funzioni sono stati allocati, sia all'emersione degli interessi, pubblici, collettivi e privati, tra loro concorrenti. Operazione non facile, in ragione del carattere transnazionale delle questioni alimentari, perché – come ben evidenziato nel volume – le politiche alimentari hanno un impatto globale e coinvolgono spesso operatori economici che si trovano in Stati differenti e gli stessi alimenti circolano su scala mondiale con facilità e velocità. Questa complessità si ripercuote sui profili organizzativi, conducendo a una struttura multilivello: per un verso, *governance* e regolazione sono state “attratte, progressivamente, a livello europeo e globale”, mentre la politica nazionale “ha perso la sua specificità e si è conformata a modelli e standard ultra-statali”; per altro verso, “le decisioni adottate dalla pubblica autorità in un determinato ordinamento producono effetti, diretti o indiretti, nei confronti di soggetti che operano in contesti giuridici differenti”. Ulteriore fattore di complicazione è dato dalla circostanza che, oltre che al modello regolatorio classico, imperniato su *command and control*, ma anche su atti di *soft law*, esistono varie forme di co-regolazione e di *self regulation*, a testimonianza del ruolo centrale assolto in materia dai soggetti privati.

Questi molteplici fattori portano all'ulteriore sfida, raccolta e affrontata dal volume. La riflessione giuridica svolta non si limita a leggere, interpretare e razionalizzare il diritto positivo. A ben vedere, quest'operazione è necessaria, perché soddisfa un'indispensabile istanza di tipo sistematico, in cui diritto e scienza giuridica paiono fondersi l'uno nell'altra: è lo stesso pensiero sistematico a creare il sistema giuridico. Tuttavia, essa non è sufficiente per ottenere una conoscenza del reale. Al metodo sistematico le Autrici hanno affiancato il metodo problematico, che tributa attenzione non solo al diritto positivo, ma anche all'esperienza giuridica, al momento dell'applicazione della norma e a tutti i fattori sociali, economici e politici in grado di condizionare *governance* e regolazione del settore.

L'approccio problematico fa emergere come la composita architettura istituzionale e i vari livelli regolatori generino molteplici questioni. Sia sufficiente qui ricordare il rischio di assolutizzazione della tutela di alcuni interessi, a detrimento di altri, la frammentazione delle competenze e i difetti di coordinamento, oppure la lontananza del decisore sovranazionale dai destinatari delle misure adottate, o, ancora, la mancanza di *accountability* di alcune autorità che operano nel comparto (*in primis* l'EFSA-Autorità europea per la sicurezza alimentare).

Il volume fa tesoro della consapevolezza metodologica secondo cui tra problema e sistema vi è una relazione non di alternatività, bensì di convivenza e di compenetrazione, perché solo in tal maniera si riescono a cogliere tutti i pregi dei diversi modi di pensare giuridicamente. Il metodo giuridico non può essere esclusivamente logico-sistematico, né esclusivamente topico-problematico,

perché i due modi di pensare devono intrecciarsi tra loro: il pensiero problematico preme sul sistema per aprirlo agli apporti critici di altri punti di vista e per introdurre correzioni o modifiche o integrazioni nell'edificio sistematico, che così non è mai definitivo. Infatti, il pensiero giuridico è sempre e necessariamente una combinazione di teoria e pratica e anche dai giuristi si attendono risposte a domande concrete.

Di qui la sfida più impegnativa affrontata dalle Autrici, che hanno deciso di assumere a paradigma per l'intero sistema agroalimentare il c.d. *One Health*, allo scopo, anche, di fornire soluzioni pratiche ad istanze concrete. L'approccio seguito è del tutto originale e inedito. Il termine *One Health*: a) reclama una tutela integrata della salute umana, vegetale, animale e ambientale, stante la loro connessione e interdipendenza; b) trova riconoscimento espresso nel contesto internazionale, nell'ordinamento europeo e, attualmente, rinviene pure una base costituzionale a seguito della modifica dell'art. 9 Cost., che richiama tutti gli elementi al cuore di *One Health*, anche a presidio degli interessi intergenerazionali; c) necessita di trovare svolgimento sia a livello normativo, sia a livello amministrativo. Tra l'altro, come ben messo in evidenza, l'idea di *One Health* si sta lentamente evolvendo verso quella di *Planetary Health*, che fa proprio un approccio addirittura maggiormente inclusivo, visto che considera, oltre agli aspetti della sanità umana e animale, dei cambiamenti ambientali e climatici globali e degli ecosistemi, pure i fattori politici, sociali ed economici rilevanti in materia.

Il volume mostra però che tra regolazione agroalimentare e tutela dell'ambiente esiste una relazione complicata e talvolta antagonistica: la produzione alimentare esercita un'influenza non sempre positiva su salute umana, ambiente ed animali, visto che pratiche agricole non sostenibili possono presentare rischi diretti e indiretti, e, di converso, l'agricoltura risente dei cambiamenti climatici, che portano con sé siccità, grandinate e conseguenti devastazioni. Di qui l'esistenza di un "problema circolare e multifattoriale, cui solo un approccio altrettanto ampio e olistico può offrire una soluzione".

L'intento delle Autrici è cercare di comprendere se e in quale modo la *governance* e la regolazione nel settore agroalimentare "sia(no) conform(i) all'approccio interdisciplinare e intersettoriale proposto dal *One Health*", e quindi risultino "coerent(i) e funzional(i) al perseguimento di tale obiettivo". Infatti, ai giorni nostri non è più sufficiente che la filiera alimentare soddisfi la *food safety*, ossia la sicurezza alimentare per la salute dei consumatori, e la *food security*, ossia la garanzia a che tutti gli esseri umani abbiano a disposizione una quantità di cibo sufficiente a permetterne la sopravvivenza. È necessario che la filiera alimentare "si traduca in una catena di scambi virtuosa e sostenibile, dove i valori della tutela ambientale e della biodiversità siano anch'essi posti al centro", e che gli interessi "circolari", come quello ambientale, della salute e del benessere degli animali, siano

presi in considerazione, integrando regole di sicurezza alimentare e regole di sostenibilità della filiera e individuando soggetti istituzionali che operino adeguate sintesi tra tutti gli interessi in gioco.

Gli aspetti qui considerati sono tanti, perché se “il paradigma” *One Health* “è uno”, “le implicazioni sono molte”. Di qui l’esame della tenuta dell’approccio *One Health* nell’architettura istituzionale, nell’attività regolatoria, nei procedimenti autorizzatori, negli istituti di semplificazione e liberalizzazione e nella fase dell’*enforcement* complessivamente considerata.

In questo contesto l’interdisciplinarietà non rappresenta solo la cornice che fornisce l’occasione per il sorgere della riflessione in esame, ma assume un ruolo ancora più fondamentale. “Per poter regolare e amministrare il settore agroalimentare, la scienza giuridica mutua nozioni e metodi da altre scienze” e l’approccio *One Health* tende alla “inter-disciplinarietà scientifica oltre che giuridica e istituzionale”.

L’approccio seguito conduce quindi ad approfondire il legame, difficile e controverso, tra tecnica e diritto, tra scienza e politica, con la consapevolezza che non sempre corrisponde a verità il fatto che la valutazione scientifica del rischio sia un’attività neutra, né, tantomeno, che la gestione del rischio sia sempre attribuita a un soggetto politicamente responsabile.

Il delicato rapporto tra scienza e decisione politico-amministrativa viene affrontato anche all’insegna della contemporaneità. Infatti nel volume si valorizza l’intelligenza artificiale come prezioso strumento applicativo dell’approccio *One Health* nel settore agroalimentare, per la sua capacità di aumentare l’efficienza dei procedimenti, fornendo un apporto conoscitivo al decisore interessato alla formulazione di *policy*, e per migliorare l’attività di prevenzione dei rischi, prevedendo crisi alimentari, controllandone l’andamento, garantendo la sicurezza delle derrate, in linea con i principi di prevenzione e precauzione. Ma lo sguardo equilibrato delle Autrici evidenzia pure i rischi insiti nell’impiego di questi strumenti, che portano a risultati non sempre comprensibili, rimettendo al decisore scelte opache, con un’intelligenza artificiale dotata di un intrinseco potere cripto-regolatorio.

In definitiva il volume ha il merito di raccogliere le tante sfide che il sistema agroalimentare pone al giurista, individuando non solo rischi nuovi e sconosciuti accanto a rischi vecchi e irrisolti, ma anche e soprattutto tracciando linee di tendenza da sviluppare nell’ottica *One Health*, cui viene attribuito un pregnante significato ricostruttivo-operativo.

Vero è che l’approccio *One Health*, come ogni nuovo paradigma, necessita vuoi di un’adeguata metabolizzazione per poter penetrare nei tessuti dell’ordinamento, vuoi di sperimentazioni che consentano di procedere per tentativi e correzioni. In questa logica l’inquadramento sistematico e problematico offerto dal libro risulta indispensabile per stabilire nuove

conoscenze e per proporre soluzioni innovative intese a proteggere integralmente salute ed ambiente in ambito agroalimentare.

Margherita Ramajoli