

Giornata di studio:

Le norme sul mercato delle *commodities*
in Europa e in America

Firenze, 29 novembre 2012

Mercato mondiale e evoluzioni prevedibili della domanda e dell'offerta delle *commodity* agricole

Uno dei numerosi aspetti che hanno contrassegnato le vicende della crisi mondiale che si è manifestata già nel corso del 2007 ed è poi andata crescendo negli anni seguenti è senz'altro quello del progressivo ampliamento dei settori che ne sono stati interessati e del crescente grado di approfondimento nelle singole realtà, in particolare per quanto riguarda quelli in cui a più riprese e con modalità diverse si è sviluppata l'azione della speculazione. Iniziata quasi in sordina, alla ricerca di un recupero a breve delle ingenti perdite finanziarie che gradualmente emergevano, l'attività speculativa mirata a rapide prese di beneficio per compensare, appunto, le voragini nascoste nei bilanci delle istituzioni finanziarie si è mossa, in una prima fase, in modo meno intenso, in seguito invece con una maggiore invasività, anche nel campo delle materie prime, comprese quelle agricole. Il mercato mondiale delle *commodity* agricole negli anni della globalizzazione e poi in quelli della crisi ha assunto un'importanza diversa dal passato. Un fenomeno che si è sovrapposto al naturale incremento degli scambi conservando, tuttavia, molte delle peculiarità legate all'attività agricola specialmente quelle connesse alle ragioni della tipica variabilità delle produzioni. La faticosa liberalizzazione degli scambi mondiali realizzata in ambito Gatt/Wto, culminata nel decennio finale degli anni '90 e nell'inizio del successivo si è estesa alle produzioni agricole, dopo decenni di resistenze e di false partenze. Ciò, tuttavia, è accaduto in coincidenza con l'inizio della fase perturbata avviata dalla crisi mondiale e che le ha coinvolte, probabilmente, più di quanto si potesse prevedere e in carenza di idonee forme di monitoraggio e di controllo dei mercati necessarie in considerazione della particolarità dei prodotti agricoli. Le *commodity* agricole si sono così trovate al centro di molti passaggi controversi, prima, e poi di opera-

* Università di Milano

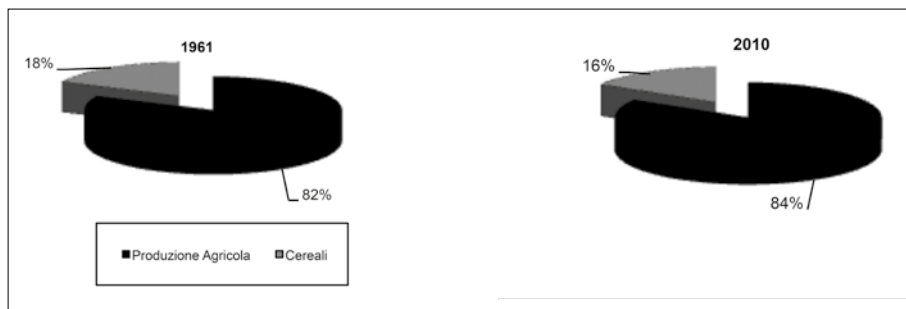


Fig. 1 *Incidenza dei cereali sulla produzione agricola (Fonte: elaborazioni Oecv-Demm su dati FAO)*

zioni di imprevedibile ampiezza che hanno avuto importanti effetti sui mercati, in particolare per quanto riguarda, tipicamente, i prodotti coloniali ma anche i cereali, alcune oleaginose come la soia, lo zucchero e, fra quelli non alimentari, il cotone, il caucciù e il legname.

I PRODOTTI AGRICOLI NEL MERCATO MONDIALE DELLE *COMMODITY*

Un ruolo così rilevante dei prodotti agricoli è stato un fenomeno in gran parte inatteso e che ha creato importanti difficoltà interpretative, operative e di politica agraria nelle diverse aree mondiali proprio per la natura di questi prodotti in relazione all'alimentazione, un problema che a livello mondiale rimane irrisolto e che è stato aggravato nel corso delle tre crisi che si sono susseguite nell'arco di un quinquennio. Interpretative perché in una prima fase vi era il dubbio che l'impennata generale dei prezzi di tutte le *commodity* fosse provocata da quelle agricole, operative perché impose ai diversi paesi e alle principali Organizzazioni Internazionali la necessità di trovare contromisure per contenere gli effetti negativi dei fatti speculativi, di politica agraria perché le vicende di mercato spinsero i diversi paesi ad adottare provvedimenti per contrastare una situazione che poteva diventare ingestibile.

L'analisi che segue si concentra essenzialmente sui cereali che rappresentano il comparto chiave delle recenti vicende e che, molto più che in passato, sono stati interessati da importanti fenomeni di mercato, mentre conservano il loro ruolo fondamentale nell'ambito delle *commodity* destinate all'uso alimentare. In sintesi, i cereali sono un gruppo di prodotti chiave nel determinare il quadro complessivo delle produzioni agricole (fig. 1) di cui rappresentano ancora il 16% in valore, a fronte del 18% di 50 anni fa. Se si considera che in questo

	SUPERFICI (MILIONI DI ha)	PRODUZIONI (MILIONI DI TONN)	RESE (tonn/ha)
Frumento	222	695	3,13
Mais	169	877	5,20
Riso	159	465	4,37
Altri cereali	142	272	1,92
Totale	692	2.309	3,34
Fonte: elaborazioni Oecv-Demm su dati FAO			

Tab. 1 *Superfici, produzioni e rese di cereali nel mondo - 2011*

periodo la produzione agricola mondiale si è triplicata, si constata che queste *commodity* di fatto hanno conservato circa il peso che avevano all'inizio. Per i volumi di prodotto che entrano nel commercio mondiale nell'ambito delle *commodity* agricole, tradizionalmente consumate in prevalenza nei paesi produttori, con l'eccezione dei coloniali e dello zucchero, i cereali sono quelli che hanno le più elevate quote destinate all'interscambio, anzi presentano una marcata tendenza all'incremento. Il ruolo di derrate strategiche dei cereali si origina fundamentalmente dalla loro rilevanza nell'alimentazione umana, dove rappresentano direttamente la principale fonte di cibo, e in quella animale anch'essa finalizzata all'alimentazione umana. Infine, il loro è un peso determinante nell'impiego di superficie a uso agricolo e nelle quantità prodotte. Al di là di ciò preme sottolineare altri due aspetti rilevanti che giustificano l'attenzione sui cereali, e cioè il fatto che essi hanno dimostrato di poter essere strumenti di una vera politica estera agricola da parte delle maggiori potenze mondiali e quello che, come si diceva, hanno avuto un ruolo chiave in molte operazioni speculative durante la crisi come è dimostrato dalla volatilità delle quotazioni e dall'incremento del numero dei contratti a termine che si è registrato in questi anni, nonché dalla creazione di prodotti finanziari specifici, costruiti proprio sui loro mercati.

IL QUADRO MONDIALE DEI CEREALI

Una sintesi dei principali dati relativi ai cereali mostra che il loro mercato è sostanzialmente in equilibrio (tab. 1). Il quadro che si può tracciare per l'insieme dei cereali e che quindi comprende oltre ai tre maggiori anche tutti gli altri indica che la produzione negli ultimi anni, quelli della crisi, si è stabilizzata attorno a 2,3 miliardi di tonnellate. L'utilizzazione, e cioè di fatto la domanda per i diversi impieghi, si è attestata attorno a 2,300/2,315 miliardi di tonn., nonostante le difficoltà economiche. Alla differenza si fa fronte con l'utilizzo degli stock di fine campagna che sono pari a 500/520

	2010/2011	2011/2012 ¹	2012/2013 ²	2012/2013 ³
Offerta totale	1.932	2.037	1.975	1.964
frumento	652	695	663	659
mais	831	877	849	841
riso	450	465	463	464
Domanda Totale	1.949	2.017	2.011	2.005
frumento	655	694	683	681
mais	849	865	862	857
riso	446	458	466	468
Stock finali totali	424	443	402	403
frumento	198	198	177	177
mais	128	140	123	124
riso	99	106	102	102
¹ stime; ² previsioni agosto; ³ previsioni settembre				
Fonte: elaborazioni Oecv-Demm su dati USDA				

Tab. 2 *La situazione mondiale dei cereali*

milioni di tonn., corrispondenti a poco più del 20% della produzione mediamente ottenuta. Le quantità oggetto degli scambi sul mercato mondiale sono a loro volta dell'ordine di 300 milioni di tonn., circa il 13% dell'offerta complessiva. La quota di superficie a seminativi impiegata per i cereali è di circa 700 milioni di ettari, pari a circa il 5% della superficie agricola mondiale valutata in 14,5 miliardi di ettari. Infine un cenno alle rese produttive: esse sono diverse in funzione di molti elementi. In linea di massima la resa mondiale complessiva è di 3,3t/ha, ma il mais arriva a 5,2, il riso a 4,4, mentre il frumento si ferma a 3,1 t/ha.

Tuttavia occorre rilevare, soprattutto in considerazione dell'elevata variabilità e volatilità dei prezzi, che questi dati mutano anche a breve a causa delle variazioni che intervengono sia nei dati reali sia nelle stime e nelle previsioni che vengono aggiornate con alta frequenza da parte delle Istituzioni internazionali, esercizio reso più complesso dal fatto che si deve tenere conto delle dinamiche produttive e di mercato nei due emisferi. Il mercato rimane comunque molto sensibile anche a variazioni relativamente modeste i cui effetti potenziali vengono ampliati dall'attenzione dedicata al mercato da parte degli operatori economici e di quelli finanziari. Una conferma di questa affermazione può essere ricavata dall'osservazione della dinamica reale e di quella delle previsioni negli ultimi mesi (tab. 2). Le correzioni apportate alle previsioni, in particolare per la riduzione dell'offerta rispetto all'annata precedente, alla contrazione della domanda e alle conseguenze sulla dinamica degli stock, sono all'origine della fiammata dell'estate del 2012, che si è però stemperata in seguito alle nuove previsioni formulate a settembre che hanno tenuto conto

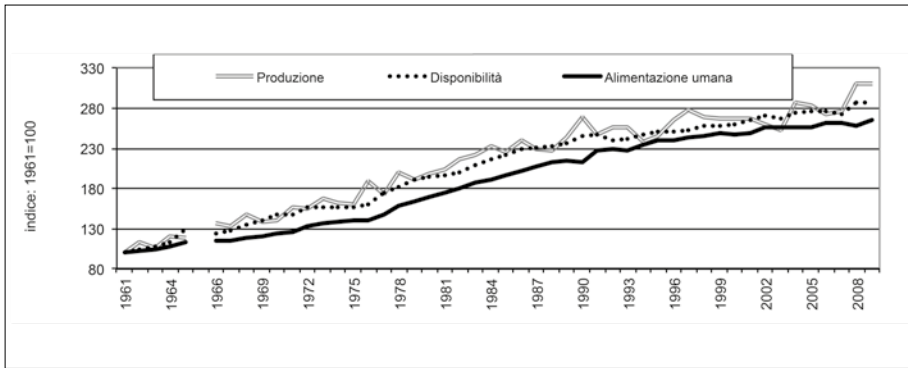


Fig. 2 *Dinamica di lungo periodo di produzione, disponibilità e consumo di frumento* (Fonte: elaborazioni Oecv-Demm su dati FAO)

della evoluzione positiva, in quel momento, ma ancora da confermare, della produzione nell'altro emisfero (Fao, 2012a e 2012b).

I CEREALI COME PARADIGMA DELL'AGRICOLTURA MONDIALE

La situazione del mercato mondiale dei cereali può essere ritenuta indicativa di quella complessiva dell'agricoltura caratterizzata da una costante crescita della produzione che però non può arrestarsi a causa della contemporanea dinamica della domanda a sua volta in aumento sia per l'effetto demografico, sia per l'effetto reddito, che fa sì che i consumi salgano sia in termini pro capite sia in termini qualitativi sostenuti dall'evoluzione dei redditi. Nel corso degli ultimi 50 anni domanda, offerta e stock si sono mossi all'interno di un quadro dinamico, ma sostanzialmente sostenibile, proprio tenendo conto delle variazioni delle grandezze in gioco e della funzione di calmiera esercitata dagli stock (fig. 2) che si dimostra, nel tempo, fondamentale proprio attraverso le fluttuazioni (Casati, 2012a). In effetti il sistema nel suo insieme ha potuto reggere perché la produzione di cereali nei 50 anni ha continuato a crescere sfruttando una serie di circostanze e in particolare il lungo periodo di sostanziale pace globale, con eccezioni locali di fatto temporanee, e la ricaduta delle innovazioni introdotte dopo la seconda guerra mondiale nel periodo della cosiddetta rivoluzione verde. La produzione mondiale di frumento e di riso, i due principali cereali destinati all'alimentazione diretta, si è triplicata. Quella di mais addirittura si è moltiplicata di circa 5 volte. Nello stesso tempo la domanda complessiva è salita anch'essa, ma leggermente meno, infatti il tasso di

crescita della produzione è stato circa del 2%, mentre quello della popolazione si è fermato attorno all'1,7% con ciò permettendo di compensare la variazione di domanda determinata dall'effetto reddito.

L'altro fenomeno che ha contribuito alla tenuta del sistema è stato l'incremento degli scambi. A questo proposito occorre ricordare che il volume degli scambi di *commodity* agricole rappresenta in genere una quota ridotta della produzione totale che rimane fortemente ancorata al territorio in cui si realizza per ragioni facilmente comprensibili, dovendo assicurare una copertura strategica dei consumi interni di ogni paese. Per quanto riguarda i tre principali cereali, ad esempio, si nota una crescita importante della quota commercializzata sui mercati mondiali. Per il riso, che rimane il cereale maggiormente destinato all'uso umano, si passa da 9,4 milioni di t., corrispondenti al 4% della produzione negli anni '60 del Novecento, a 45,6 milioni alla fine del primo decennio degli anni 2000, pari al 7% del totale, con un incremento delle quantità di 5 volte. Per il mais la quantità commercializzata sale da 14,7 milioni di t., cioè dal 7%, a 104,5 milioni, il 14% della quantità prodotta moltiplicandosi in quantità per un fattore 7. Infine l'incremento più rilevante riguarda il frumento che da 46,3 milioni di t, pari al 21%, sale a 180,6 milioni di t., e cioè al 26% con un fattore 4 di moltiplicazione delle quantità. La maggiore mobilità del prodotto ha consentito, almeno in parte, di migliorare la distribuzione dei cereali fra le diverse aree mondiali in funzione delle rispettive esigenze alimentari, un fattore chiave se si considera che la cattiva allocazione delle disponibilità di cibo è uno degli elementi che concorrono ad aggravare il problema mondiale dell'alimentazione.

IL PESO DEI CEREALI NELL'ALIMENTAZIONE

La posizione fondamentale dei cereali nell'alimentazione umana è testimoniata dal peso che essi hanno avuto storicamente e che ancora hanno nel contribuire a fornire alimenti (Casati, 2012b). Per valutare in maniera sintetica quale sia il loro ruolo in termini quantitativi e come si sia evoluto nel tempo occorre fare ricorso a uno strumento che permetta di mettere a confronto sia i diversi cereali sia questi con gli altri alimenti. In genere la soluzione consiste nell'utilizzare come unità di misura le chilo calorie giornaliere procapite. L'indicatore, tuttavia, è piuttosto grossolano poiché si basa sui consumi apparenti e non tiene conto delle differenze qualitative, un conto è valutare l'apporto calorico dei carboidrati o dei lipidi, altro è invece quello delle proteine. Un altro limite di questo strumento è dato dal differente ricorso ai vari cereali che

APPORTO CALORICO (kcal/GIORNO/PRO CAPITE)		
	1961	2009
Frumento	411	532
Cereali	1.079	1.292
Tutti gli alimenti	2.189	2.831
APPORTO PROTEICO (GRAMMI/GIORNO/PRO CAPITE)		
Frumento	12,9	16,2
Cereali	27,7	32
Tutti gli alimenti	61,3	79,3
APPORTO LIPIDICO (GRAMMI/GIORNO/PRO CAPITE)		
Frumento	1,7	2,4
Cereali	5,1	5,9
Tutti gli alimenti	47,5	81,8
Fonte: elaborazioni Oecv-Demm su dati FAO		

Tab. 3 *Contributo dei cereali e del frumento all'alimentazione umana*

	1961		2009		1961	2009
	Frumento	Calorie totali	Frumento	Calorie totali	% frumento	% frumento
Africa	236	1.997	393	2.560	11,8	15,4
Americhe	414	2.553	453	3.205	16,2	14,1
--Nord America	510	2.875	609	3.659	17,7	16,6
Asia	222	1.789	529	2.706	12,4	19,5
Europa	967	3.052	819	3.362	31,7	24,4
Oceania	735	3.021	609	3.211	24,3	19
Mondo	411	2.189	532	2.831	18,8	18,8
Fonte: elaborazioni Oecv-Demm su dati FAO						

Tab. 4 *Consumi alimentari in kcalorie procapite per area geografica e contributo del frumento*

si riscontra nei modelli alimentari delle diverse aree mondiali, come vedremo meglio con riferimento alle modalità quantitative di consumo nelle principali di esse e all'evoluzione nel tempo (tabb. 3 e 4). Il consumo di calorie giornaliere pro capite nel corso dei 50 anni considerati sale nella media mondiale da circa 2200 a poco più di 2800. L'incremento dei consumi unitari e, di conseguenza, totali è sostenuto essenzialmente dai cereali che costituivano il 49% delle 2200 calorie degli anni '60 e si mantengono al 46% delle 2800 cal. del 2009. Ma il loro ruolo non si esaurisce con la fornitura delle calorie, poiché rimane importante anche per quanto riguarda le proteine e i grassi, nonostante da un lato il ridotto contenuto di questi nutrienti nei cereali e dall'altro l'incremento notevole dei relativi consumi dovuto all'aumento della utilizzazione degli alimenti di origine animale e degli oli e grassi. Questo fenomeno è legato, ad esempio per le proteine, all'effetto reddito e consentito anche da

	PRODUZIONE		DISPONIBILITÀ		CONSUMI ALIMENTARI	
	1961	2009	1961	2009	1961	2009
Africa	5.116	26.074	9.678	55.339	8.283	46.311
Americhe	50.779	109.804	31.344	73.086	24.563	56.328
-- Nord America	41.252	87.213	19.908	39.280	14.889	27.846
Asia	42.655	293.882	58.532	314.877	45.441	255.091
Europa	113.682	228.283	119.653	185.371	86.009	79.618
Oceania	6.981	22.059	2.187	6.093	1.291	2.225
Mondo	219.212	680.102	221.378	634.602	165.572	439.418
Fonte: elaborazioni Oecv – Demm su dati FAO						

Tab. 5 *Produzione, disponibilità e consumi alimentari di frumento nelle aree geografiche mondiali*

un rilevante effetto prezzo determinato dal calo tendenziale dei prezzi degli alimenti per il bestiame e dal miglioramento dell'efficienza delle tecnologie di allevamento. L'incidenza dei cereali nella fornitura delle proteine era pari al 45% negli anni '60 e si conferma al 40% in quelli 2000. Meno evidente, ma pur sempre significativo, è anche il loro contributo ai lipidi assunti che dal 10% di inizio periodo scende a un importante 7% degli ultimi anni. I cereali presentano un peso diverso nelle aree geografiche in funzione dei modelli di consumo locali e quindi anche il loro contributo al soddisfacimento dei bisogni alimentari è differenziato (tab. 4). Se si considera il contributo del frumento, ad esempio, si nota che esso rappresenta nell'intero quadro mondiale la stessa percentuale nei due periodi storici presi in esame e cioè circa un quinto del totale delle calorie procapite giornaliere consumate. Ma si perviene a questo risultato come conseguenza di dinamiche fortemente differenziate. Nei paesi sviluppati la quota di calorie fornita dal frumento tende a ridursi proprio per effetto dei nuovi consumi e scende in Europa dal 31,7% al 24,4%, in Oceania, con modelli alimentari diversi, dal 24,3% al 19%, mentre nel Nord America, con consumi analoghi, ma con un livello superiore si partiva già nel 1961 da 17,7% e si arriva nel 2009 al 16,6%. Avviene invece il contrario negli altri continenti, anche non tradizionalmente forti consumatori di frumento, dove il contributo di quest'ultimo all'apporto calorico sale sia in termini percentuali sia in assoluto. D'altro canto il trascinamento dei modelli di consumo tradizionali rimane forte e si può notare ad esempio considerando le differenze fra aree consumatrici di riso e quelle che lo sono di frumento (tabb. 5 e 6). Il consumo di frumento risulta influenzato da una crescita più legata alle dinamiche economiche che a quelle dei modelli di consumo, anche se certamente il modello dei paesi sviluppati influenza quelli tradizionali locali. Per quanto riguarda il riso trova conferma il fatto che si tratti sostanzial-

	PRODUZIONE		DISPONIBILITÀ		CONSUMI ALIMENTARI	
	1961	2009	1961	2009	1961	2009
Africa	4.239	22.841	4.499	32.298	3.844	29.454
Americhe	10.568	38.231	9.508	35.673	7.580	27.574
-- Nord America	2.458	9.972	1.337	6.678	768	4.334
Asia	198.354	617.980	198.503	599.883	163.814	468.500
Europa	1.845	4.102	2.401	6.591	2.017	5.703
Oceania	141	81	81	593	96	590
Mondo	215.146	683.218	214.968	674.830	177.328	531.639
Fonte: elaborazioni Oecv – Demm su dati FAO						

Tab. 6 *Produzione, disponibilità e consumi alimentari di riso nelle aree geografiche mondiali (.000 di tonn)*

IMPORT	1961	2009	EXPORT	1961	2009
Africa	4.651	56.250	Africa	2.317	4.438
America	6.009	55.647	America	43.090	132.771
- Nord America	947	9.972	- Nord America	39.716	97.919
Asia	26.112	118.639	Asia	7.663	50.570
Europa	32.333	73.828	Europa	12.283	127.211
Oceania	261	1.337	Oceania	5.105	17.946
Mondo	69.326	305.167	Mondo	70.457	332.936
Fonte: elaborazioni Oecv – Demm su dati FAO					

Tab. 7 *Flussi di importazione ed esportazione dei cereali (.000 tonn)*

mente di un prodotto importantissimo per l'Asia. Negli anni '60 il peso del continente asiatico è pari al 92% della produzione, della disponibilità e dei consumi, mentre negli anni 2000 scende a poco meno del 90% delle stesse. In altri termini, gli incrementi produttivi sono stati tali da consentire a questo continente di soddisfare la domanda tradizionalmente presente e di espandere l'offerta in altre aree consumatrici di importanza ridotta in cui la produzione si è ampliata, ma in misura minore della domanda che viene soddisfatta dalla produzione asiatica.

Il quadro complessivo del settore cerealicolo si completa con l'analisi della dinamica degli scambi internazionali (tab. 7). La variazione della disponibilità di cereali per grandi aree geografiche dipende dalla possibilità di integrare l'offerta e la domanda con prodotti importati o esportati da altre aree. Nel complesso il commercio di cereali cresce di un fattore pari circa a 5 nel corso del cinquantennio preso in esame. L'insieme dei flussi traccia in realtà uno scenario molto complesso che deve tenere conto di più fattori contemporaneamente. All'interno del generale trend di espansione degli scambi, infatti, occorre considerare ad esempio la dinamica nella stessa area delle importazioni e delle esportazioni per comprendere se la posizione importatrice o esportatrice

netta sia cambiata nel tempo. L'Africa in questo senso presenta un netto aggravamento della sua posizione: le importazioni crescono di oltre dieci volte mentre le esportazioni raddoppiano soltanto. L'Asia, invece, pur rimanendo anch'essa importatrice netta migliora la sua posizione in termini relativi. Negli anni '60 le importazioni erano pari a circa il triplo delle esportazioni, mentre negli anni 2000 scendono al doppio, grazie a una crescita superiore a quella delle importazioni. Tuttavia l'analisi andrebbe ulteriormente approfondita in relazione alle situazioni dei singoli paesi e dei diversi cereali oggetto degli scambi. Le Americhe presentano un quadro contraddittorio poiché mentre il Nord America si conferma come il principale esportatore netto, nel complesso Centro e Sud America sono deficitari all'interno di contesti caratterizzati da forti differenze. L'Europa, infine, muta radicalmente la sua condizione da importatrice a esportatrice netta, grazie a poco più del raddoppio delle importazioni a fronte di un incremento delle esportazioni di circa dieci volte grazie all'effetto combinato di un moderato incremento demografico e di un forte stimolo produttivo determinato dalla politica agricola comune.

LE TENDENZE EMERGENTI

Le annotazioni di fondo che si possono formulare sul comparto dei cereali a livello mondiale sono riconducibili a quattro principali fenomeni a cui si aggiunge l'irrisolta questione della quota di popolazione che presenta un preoccupante livello di sottonutrizione, un tema trasversale che tuttavia richiede considerazioni più articolate su cui ci soffermeremo in seguito. Per tornare alle considerazioni a cui facevamo cenno, la prima è costituita dalla rilevante crescita delle produzioni complessive che ha permesso nel periodo in esame di far fronte a una domanda alimentare a sua volta in espansione consentendo anche di ridurre in termini assoluti e percentuali la quota di popolazione mondiale afflitta da problemi di sottonutrizione. Il consistente incremento dell'offerta è stato possibile essenzialmente grazie al miglioramento generalizzato ed esteso della produttività nelle principali aree, anche se nei singoli paesi esso può non essersi realizzato a causa di fatti locali e quindi presenta dinamiche differenziate, pur all'interno di un trend condiviso e diffuso.

Un secondo aspetto di rilievo è rappresentato dall'aumento in assoluto del volume degli scambi e dalla crescita dell'incidenza degli stessi sulla produzione che sale per tutti i principali cereali, in particolare per il frumento, ed è la più alta fra le *commodity* alimentari più diffuse e la cui produzione è ripartita nelle diverse aree mondiali.

Una terza considerazione nasce dalla constatazione della riduzione degli squilibri nella produzione e nella disponibilità di cereali nelle principali aree geografiche con la sola e rilevante eccezione di alcuni paesi, in particolare collocati nell'Africa sub sahariana ed equatoriale, ma non esclusivamente in quell'area, in cui invece anche gli obiettivi minimi di riequilibrio non sono stati conseguiti. La riduzione degli squilibri è connessa all'avvio a soluzione del problema della cattiva distribuzione delle risorse alimentari che è prope-deutica a quella della sottonutrizione e delle ineguaglianze a livello mondiale.

Infine, la quarta considerazione nasce dalla constatazione che in effetti la globalizzazione del mercato delle principali *commodity* agricole si presenta all'inizio della crisi mondiale come una realtà che sembrava in via di consolidamento. Il crescente volume degli scambi, la formazione di un mercato globale, sia pure gravato da numerosi limiti, i tentativi di estendere alle *commodity* agricole le regole che faticosamente sono state adottate per il commercio mondiale sono tutti indicatori che il fenomeno della globalizzazione è in atto e, anche nella crisi, sembra procedere, sia pure frenato e contrastato dai ritorni al protezionismo che hanno accompagnato gli sviluppi delle vicende economiche mondiali in questi anni.

LA CRISI E LE CONSEGUENZE AGRICOLE

Le prime avvisaglie della crisi si manifestano nella tarda estate del 2007, dopo una primavera in cui i prezzi mondiali dei prodotti energetici erano stati in tensione, con un progressivo incremento dei prezzi delle materie prime agricole che precedono di poco quelle energetiche e tutte le altre, compresi i minerali non ferrosi, i metalli e i preziosi. Fra i prodotti agricoli, in particolare, i movimenti si concentrano sui cereali, e ancor più specificamente sul frumento, anche se tutti poi sono in rialzo per l'autunno e la prima parte dell'anno seguente. La scalata delle materie prime agricole, in un contesto che si sta rapidamente deteriorando, suscita un forte allarme, e anzi per un certo periodo si arriva a credere che la crisi sia innescata addirittura da esse. Mentre gli avvenimenti collegati alla fase iniziale della crisi si sviluppano, i prezzi agricoli iniziano la discesa a partire dall'aprile 2008 col frumento che anticipa il petrolio di alcuni mesi, seguito poi dagli altri prodotti. La fase di prezzi bassi prosegue per il resto del 2008 e per tutto il 2009 sino all'estate 2010 quando inizia una seconda ondata al rialzo che si è protratta fino all'inizio del 2011, seguita da una nuova flessione che però non tocca i minimi di quella precedente. Infine nell'estate 2012 inizia la terza fiammata che in brevissimo tempo fa salire le quotazioni verso nuovi massimi, anche se per la maggior parte dei prodotti non superiori a quelli del 2008. Tuttavia la terza ondata di aumenti si

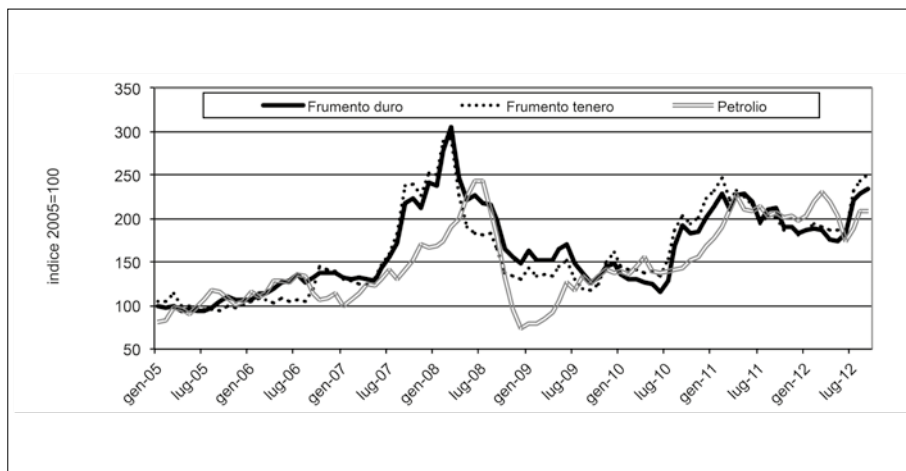


Fig. 3 *Dinamica dei prezzi del frumento e del petrolio (aggiornato al 3/10/2012; fonte: elaborazioni Oecv-Demm su dati FAO e EIA)*

arresta rapidamente e manifesta sintomi di cedimento alla fine di agosto. Da quel momento con lentezza e senza forti variazioni il trend rimane al ribasso, anche se non fino ai minimi che hanno seguito le due precedenti fiammate.

L'esperienza delle tre crisi è particolarmente pesante in occasione della prima. Come si ricorderà l'improvvisa salita dei prezzi crea in agricoltura una specie di euforia a cui si accompagna una forte risposta produttiva dovuta a una maggiore propensione a investire in mezzi di produzione puntando, come avviene in tutto il mondo, a un risultato produttivo record. Tuttavia insieme ai prezzi delle *commodity* agricole si muovono anche quelli delle materie prime che incidono sui costi, in particolare energia (fig. 3) e fertilizzanti che hanno andamenti paralleli. L'aumento dei prezzi dei mezzi di produzione aggrava il rapporto costi ricavi, soprattutto perché si sovrappone temporalmente al calo dei prezzi iniziato nella primavera successiva e dunque prima dei raccolti, ma dopo aver sostenuto le spese. La risposta degli agricoltori si traduce in una riduzione degli acquisti di mezzi per contenere i costi con effetti sulla produzione che però sconta il trascinarsi dell'anno precedente. A parte poi si pone il problema della zootecnia per quelle imprese che devono acquistare dal mercato gli alimenti e non li producono in azienda a sufficienza.

TRE CRISI AGRICOLE DIVERSE

Il mercato delle *commodity* agricole in passato è stato investito con una certa frequenza da crisi di prezzo, con improvvise fiammate e successive fasi di ri-

bassi che tuttavia sono state percepite in maniera attenuata all'interno dell'Ue grazie ai meccanismi messi in atto dalla Pac che in questa situazione sono però quasi assenti con il risultato che la percezione in Europa è molto più elevata.

Indipendentemente da ciò, appare presto evidente che le tre crisi che si sono susseguite a partire dal 2008 si presentano in modo diverso da quelle del passato per una serie di ragioni. Innanzitutto emerge un fenomeno abbastanza insolito in agricoltura e cioè una volatilità elevata e crescente che condiziona subito le quotazioni, in particolare nella prima e nella seconda occasione. Un secondo aspetto è l'aumento della frequenza delle crisi che in genere si erano presentate distanziate nel tempo e non tanto ravvicinate come queste. Una terza caratteristica è data dal fatto che le cause che fanno innescare i meccanismi delle crisi sono quelle tipicamente presenti in agricoltura e cioè sostanzialmente fasi temporanee di squilibrio di mercato. Ma queste, anziché trovare naturali correttivi nelle dinamiche della domanda e dell'offerta attingendo alle scorte, vengono esaltate da cause extra agricole connesse al generale clima speculativo dei mercati finanziari mondiali. In sostanza entra in gioco la speculazione finanziaria animata dalla ricerca di compensazioni a breve termine per le gravi perdite subite e inserita in un progressivo allargamento dei fenomeni speculativi, dalle materie prime alle valute, ai mercati azionari, a quelli dei titoli di stato sino a mirare addirittura ai bilanci statali consentiti dalla situazione critica del debito sovrano di molti paesi. In questo contesto si apre la fase della speculazione sulle materie prime agricole attraverso i mercati a termine e la creazione di specifici fondi e derivati costruiti sulle quotazioni agricole. Questi fenomeni aumentando la massa finanziaria attivabile sulle *commodity* agricole amplificano le crisi ed esaltano gli squilibri provocando allarmati interventi degli stati e delle organizzazioni internazionali come la Fao e intergovernative come il G 8. La prima reazione della maggior parte dei paesi è un improvviso ritorno al protezionismo, particolarmente evidente nel primo semestre 2008 (Casati, 2008), ma di fatto inefficace e controproducente agli effetti della stabilizzazione dei mercati che, anzi, viene aggravata dall'istituzione di vincoli agli scambi.

I GRANDI EVENTI MONDIALI E L'IMPATTO SULLA DINAMICA AGRICOLA

Le variazioni dei mercati agricoli che si sono verificate nel tempo in via generale possono essere provocate sia da fenomeni legati all'agricoltura sia da altri eventi che esercitano influssi sui mercati come accade oggi. L'evoluzione del prezzo dei cereali, ad esempio, presenta numerose variazioni collegabili ai grandi eventi

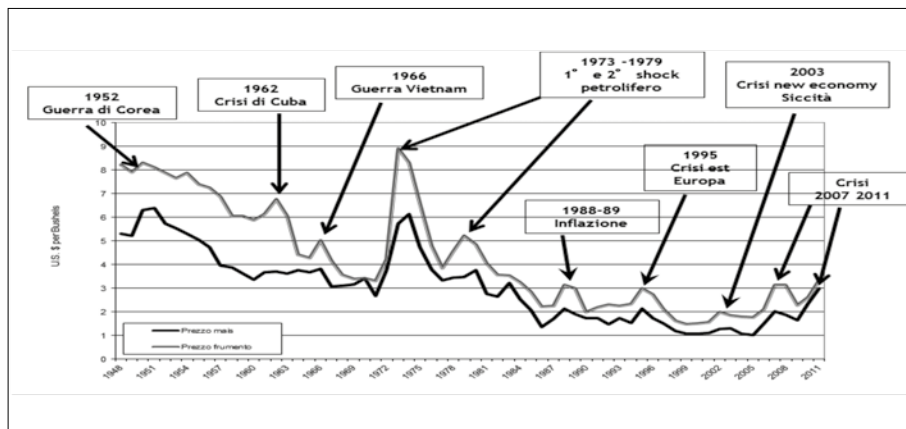


Fig. 4 *Eventi mondiali e dinamica dei prezzi* (Fonte: rielaborazioni dell'Autore su dati USDA e Dept. of Labor)

degli ultimi decenni, dalla guerra di Corea all'attuale crisi, che possono essere anche empiricamente collegate a essi (fig. 4). Dalla stessa figura emergono alcuni fatti importanti, fra i quali, ad esempio, le dimensioni dei vari episodi, la loro durata, la frequenza, ma anche in determinate situazioni il ruolo della componente puramente agricola rispetto a quelle extra agricole. Le vicende di questi ultimi anni mostrano che l'agricoltura può contrastare le variabili "interne" intensificando la produzione, ma che ha difficoltà a contenere gli effetti di quelle "esterne" su cui non può minimamente intervenire. Le differenze fra questa e le precedenti crisi, al di là di quelle ovviamente connesse alla specificità dell'evento "crisi mondiale" rispetto alle altre situazioni prese in considerazione, si collocano sul versante delle variabili esterne al settore agricolo. Sulle variazioni dei prezzi agricoli ha influito in modo consistente il grande afflusso di capitali speculativi, un evento che a sua volta non ha interessato solo le *commodity* agricole, ma che è stato uno dei punti chiave della crisi finanziaria. In effetti la crescita del volume dei contratti a termine su materie prime risale al 2000 quando negli Usa il Commodity Futures Modernization Act autorizzò nuovi operatori a entrare nei mercati e alzò i limiti degli investimenti, consentendo un ampliamento della potenziale platea degli operatori e facilitando l'afflusso di capitali speculativi. È così che il mercato dei *futures* diventa il vero centro del mercato mondiale dei cereali. La motivazione addotta fu quella che i mercati avrebbero autonomamente contenuto gli eccessi speculativi attraverso il normale funzionamento, mentre un incremento degli operatori e degli investimenti avrebbe giovato al funzionamento dei mercati stessi. Il clamoroso scoppio della crisi con quello che ne è seguito ha poi fatto nascere l'esigenza di una correzione di rotta. La Commodity

Futures Trading Commission (CFTC) tenta un passo indietro nel 2012 riportando la regolamentazione a vincoli più forti, ma una sentenza successiva della magistratura cancella le sue decisioni restrittive. Sempre nel 2012, ad agosto, alcune banche tedesche, austriache e svizzere a fini umanitari eliminano i fondi agricoli e i relativi derivati per ridurre la speculazione a fini umanitari. Un gesto di valore morale che tuttavia è intervenuto quando la situazione era già cambiata e i fenomeni finanziari sulle *commodity* agricole avevano perso vigore.

LA CRISI E I MERCATI: QUALCHE COSA STA CAMBIANDO?

Dopo l'impatto iniziale della crisi su tutti i mercati, compreso quello delle *commodity* agricole che hanno creato una serie di reazioni su cui ci siamo già soffermati, uno sguardo retrospettivo a quanto è avvenuto permette di rilevare che in realtà le modalità con cui esse si sono svolte sono in evoluzione: tre crisi, tre modi diversi di presentarsi, verrebbe da concludere, se non fosse necessaria una grande cautela nel formulare un giudizio del genere dopo quanto è accaduto dall'inizio della crisi. In effetti i cambiamenti maggiori riguardano la crisi del 2012, la più breve e la meno perturbata delle tre. La prima rimane la più forte e ampia seguita da conseguenze molto pesanti e in cui la speculazione è entrata con intenti di rapide prese di beneficio e con una grande larghezza di capitali da investire a breve. La seconda, quella in cui le punte dei prezzi sono state relativamente minori, presenta già modalità di crescita e poi di calo dei prezzi più moderate con interventi minori della speculazione, ma soprattutto con minore volatilità e variabilità.

La terza crisi, quella del 2012, è molto diversa. La fiammata giunge inaspettata e troppo vicina a quella precedente. Dopo una primavera che non lasciava presagire nulla, se non per le oleaginose in condizioni di squilibrio offerta/domanda, condizioni climatiche impreviste in Europa e Nord America e stock di grano bassi si associano alla tendenza rialzista in atto per la soia. I prezzi iniziano a salire, ma qualcosa cambia: la fiammata presenta minore forza, non è la stessa crisi delle due volte precedenti (fig. 5). Nel 2012, nonostante gli alti prezzi raggiunti, forse si può individuare l'inizio di un ritorno alla normalità dei mercati: minore volatilità, minore intervento della speculazione, peso rilevante delle previsioni per frenare le quotazioni a termine. In quest'ultima crisi migliora la coerenza fra prezzi dei *futures* e a pronti, come è logico avvenga in mercati in cui il legame col prodotto fisico è così determinante come in quello delle *commodity* agricole. Rimangono numerosi interrogativi sulle prospettive di un eventuale cambiamento e di un ritorno verso un tipo di mercato più

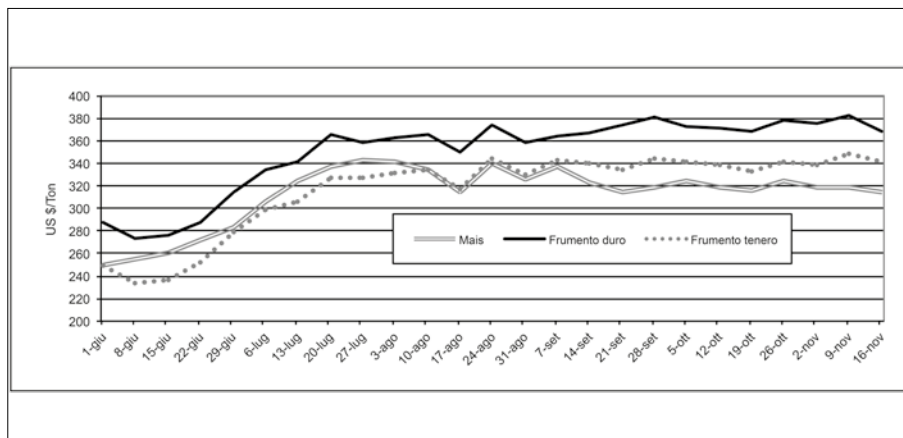


Fig. 5 *La calda estate del 2012 del frumento e del mais (dati settimanali)* (Fonte: elaborazioni Oecv-Demm su dati FAO)

tipicamente agricolo. Così come sorgono interrogativi sulla minore presenza di speculazione finanziaria e cioè se sia da ritenersi casuale o se indichi un effettivo cambiamento. Allo stesso modo i mercati si chiedono se il maggiore monitoraggio dei mercati voluto dai principali paesi e attuato dalle organizzazioni mondiali abbia una reale efficacia e se le nuove norme sugli scambi speculativi siano servite.

PREZZI AGRICOLI TENDENZIALI CALANTI E CRISI: LE PROSPETTIVE

Come è noto la dinamica di lungo periodo dei prezzi agricoli è calante e ciò pone problemi al funzionamento dei mercati perché non è tale da stimolare l'offerta in presenza di una domanda che si presenta in crescita. In passato, tuttavia, ciò è stato possibile grazie all'incremento di produttività che permetteva di salvaguardare i livelli di reddito agricolo. Prezzi calanti senza incrementi di produttività non stimolano propensione a investire e, dunque, se il trend proseguisse senza correttivi, gli squilibri sarebbero destinati a riprodursi con frequenza e ampiezza crescenti. Rispetto al passato potrebbe diventare la regola una forte variabilità con alta volatilità, ma ciò avrebbe conseguenze sulla domanda degli alimenti di base che nel corso soprattutto della prima crisi si è contratta facendo aumentare il numero dei sottonutriti. Si è cioè creato un meccanismo peggiorativo del benessere dei consumatori in cui gli alti prezzi hanno frenato gli acquisti. Nella prospettiva dei prossimi anni la domanda dopo la crisi è prevista in crescita, sia per l'alimentazione diretta sia per gli

allevamenti e dunque il gap fra offerta e domanda sembrerebbe destinato ad aumentare. La crescita della produzione nei 50 anni precedenti è stata del 2,2% all'anno nel mondo, con differenze notevoli fra il 3,3% nei Pvs, e lo 0,9% nei PS, ma deve continuare a crescere per tenere conto sia dell'aumento della popolazione sia del cambiamento dei consumi. Secondo le previsioni aggiornate della Fao (Alexandratos e Bruinsma, 2012) l'incremento fino al 2030 nel mondo deve essere dell'1,3% annuo e poi, fino al 2050, dello 0,8%, ma questo risultato si realizza se l'incremento nei Pvs sarà dell'1,6% fino al 2030 e dello 0,9% dal 2030 al 2050, e nei Ps dello 0,7% e dello 0,3%. Di conseguenza si stima che l'aumento della produzione dei seminativi deve essere nel mondo dell'1,3% e dello 0,7%, ma deve arrivare nei Pvs all'1,4% e allo 0,8%, mentre nei PS si fermerà allo 0,8% e allo 0,3%. Tutto ciò comporterà uno sforzo produttivo molto intenso che richiede un rafforzamento del settore agricolo in termini di investimenti, tecnologie, produttività in un contesto più complesso di quello sperimentato nel passato.

Se prendiamo i tre grandi cereali, il frumento a fronte di un tasso medio annuo di incremento delle rese nei 50 anni del 2,92% dovrà continuare a crescere fino al 2050 dello 0,86%, il riso (1,91%) dello 0,63, il mais (2,47) dello 0,83%. In tonnellate/ettaro le rese dovranno passare dalle attuali 2,8 medie del frumento a 3,8, per il riso da 4,1 a 5,3, per il mais da 4,7 a 6,1. Ma non si può trascurare che, se la produzione deve aumentare nella misura indicata, le risorse disponibili sono limitate: la terra non può essere incrementata oltre gli attuali livelli e quella potenzialmente irrigua, su cui si può puntare per i rendimenti più elevati, in realtà lo è solo in parte. Questi vincoli pongono dunque un problema che può essere risolto solo grazie a un cambiamento di tecnologie come è avvenuto in passato.

LA STRADA DELLA PRODUTTIVITÀ

La strada da percorrere è quella degli incrementi di produttività totale, poiché quella dei singoli fattori può non essere decisiva, mentre un aumento delle quantità di fattori sembra da escludere sia per i vincoli a cui si è fatto cenno, sia per gli incrementi dei costi che possono comportare e che contribuirebbero a creare nuovi squilibri perché si trasferirebbero sui prezzi facendoli salire. Gli incrementi di produttività in particolare legati all'impiego dell'innovazione tecnologica, in passato hanno consentito di far progredire la produzione nonostante il calo tendenziale dei prezzi e dunque sembra che la soluzione vada individuata principalmente in questa direzione.

Dall'inizio degli anni 2000 la produttività rallenta nei paesi sviluppati senza che gli incrementi in corso nei PVS possano compensare in termini quantitativi il fenomeno in atto in Europa e, in misura minore, nel Nord America. A fronte di consumi previsti in crescita per effetto demografico e effetto reddito, se non si trovasse rimedio a questa situazione, ciò potrebbe rendere ancora più instabili i mercati creando un crescente gap fra produzione e domanda.

L'ipotesi di un incremento di produttività legato a una consistente introduzione di innovazione tecnologica suscita un ampio dibattito fra coloro che ritengono necessario e possibile questo cambiamento e coloro che, al contrario, ritengono ormai impercorribile questa strada. Al centro del dibattito vengono poste alcune questioni come il fatto che si sarebbero ormai raggiunti i limiti della potenzialità delle tecnologie in uso, che il rallentamento dei tassi di incremento della produttività dipende essenzialmente da problemi di cattiva distribuzione e di scambi dei mezzi, che le differenze fra le diverse regioni del globo sarebbero insormontabili, che il rallentamento della produttività sarebbe da imputare ai primi effetti del cambiamento climatico, che i nuovi orientamenti delle politiche agrarie sarebbero un freno agli incrementi. In realtà il problema nel suo insieme è sottovalutato e necessita di una visione complessiva che in genere è assente dalle critiche concentrate su un solo fattore, mentre alcuni aspetti vengono enfatizzati a danno di un approccio generale più equilibrato.

QUALE FUTURO NEL MERCATO DELLE *COMMODITY*?

Una visione generale del futuro delle *commodity* agricole parte dalla considerazione che, quando la crisi sarà superata, la domanda di alimenti riprenderà a crescere a tassi elevati (USDA, 2012) e quindi sarà necessaria un'offerta potenziata che, tuttavia, proprio per le molteplici esigenze che emergono, dovrà collocarsi in equilibrio con le risorse produttive. Si tratta in sostanza di tenere conto del concetto di sostenibilità (National Research Council, 2010) che non sia intesa semplicemente come un freno al progresso e all'innovazione, ma che risponda a quella che appare una definizione più corretta e che comprende i seguenti quattro aspetti:

1. soddisfare il fabbisogno di cibo, alimenti per il bestiame, fibre e le esigenze di biocarburanti;
2. migliorare la qualità dell'ambiente e la disponibilità delle risorse;
3. sostenere la vitalità economica dell'agricoltura;
4. migliorare la qualità della vita degli agricoltori, dei lavoratori agricoli e

della società nel suo insieme.

Tutto ciò implica contrastare gli squilibri del mercato delle *commodity* attraverso un uso migliore dei mezzi tecnici e dell'innovazione e il superamento dei problemi irrisolti provocati dalle logiche di mercato esclusivamente finanziarie che esaltano gli scompensi.

In uno scenario di questo genere i prezzi reali scenderanno secondo il loro trend storico, anche perché quelli monetari rimarranno elevati, ma inferiori a oggi, in una prospettiva di crescita generalizzata di tutti i prezzi alimentata da una ripresa dell'inflazione da domanda. Ma occorre considerare che per stimolare la produttività è necessario investire e che quindi i prezzi e i ricavi devono permettere un miglioramento della redditività.

Infine occorre considerare che sull'intero scenario incombe il problema del futuro dell'alimentazione che dovrà essere affrontato tenendo presente che lo sforzo mondiale non sarà uniforme, ma dovrà essere più intenso dove è più difficile conseguire risultati. In particolare i Pvs devono poter sviluppare la loro agricoltura, mentre i PS non potranno continuare a considerarla un settore residuale come i recenti orientamenti di riforma della Pac sembrerebbero indicare.

Il futuro appare legato da un lato alla "necessità" di un'agricoltura rafforzata, più produttiva, più integrata in logiche di sostenibilità che non dimentichino l'economia, dall'altro ai pesanti impatti delle grandi vicende mondiali, che influiscono sul momento, ma non alterano il percorso della storia. In questa logica servono più mezzi, più innovazione, più integrazione fra interessi diversi e soprattutto politiche coerenti in tutto il mondo che non lascino l'agricoltura in balia dell'incertezza e della casualità.

RIASSUNTO

Le *commodity* agricole nella crisi mondiale sono state al centro di molte operazioni di imprevedibile ampiezza che hanno avuto importanti effetti sui mercati, in particolare dei cereali, di alcune oleaginose come la soia, dello zucchero e, fra quelle non alimentari, di cotone, e legname. La situazione dei cereali rappresenta una sintesi delle dinamiche del mercato. In 50 anni essi hanno conservato il loro ruolo di principale fonte di alimenti per l'uomo e per l'alimentazione animale. La crescita produttiva è stata superiore all'incremento di popolazione e ha permesso di soddisfare la crescente domanda di cibo anche grazie all'impiego degli stocks. I cereali hanno dimostrato di poter essere strumenti di una vera politica agricola estera dei principali paesi produttori anche nelle tre crisi che si sono verificate in 5 anni nonostante la speculazione che ha aumentato gli effetti degli squilibri. Quando la crisi finirà vi sarà la necessità di un aumento di offerta per soddisfare una domanda in crescita per l'aumento dei consumi e per il loro miglioramento, ma le

risorse sono limitate. La soluzione va ricercata negli incrementi di produttività, ma è una soluzione che suscita numerose critiche. Al contrario, in una logica di sostenibilità anche economica, appare l'unica realistica.

ABSTRACT

World Market and Supply/Demand Perspectives of Agricultural Commodities. Agricultural commodities in the global crisis have been the focus of many operations with deep consequences on the markets, particularly cereals, oilseeds and soy, sugar, and among non-food, i.e. cotton and timber. Cereals represent the evolution of the commodity market. In 50 years they have remained the main source of food and feed. Production growth has been higher than the increase of population and has allowed to meet the growing demand for food thanks to the use of stocks. Cereals are real tools of foreign agricultural policy for the main producers, also during the three price crises that occurred in last 5 years and under the effects of financial speculation.

When the crisis will end there will be a need for an increase in supply to match a growing demand, but resources are limited. A possible solution can arrive by increasing productivity, but it is an answer that gives rise to much criticism. On the contrary, in a logic of sustainability and economic profitability is the only realistic option.

BIBLIOGRAFIA

- ALEXANDRATOS N., BRUISMA J., FAO (2012): *World Agriculture towards 2030-2050. The 2012 Revision*, Fao Rome, Esa Working Paper n. 12-03.
- CASATI D. (2008): *Crisi alimentari e politiche agricole*, «Agriregionieuropa», IV, 14, pp. 37-38.
- CASATI D. (2012a): *La PAC e la situazione alimentare del mondo*, «I Georgofili. Quaderni», I, 2012, suppl. a «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili – anno 2012», Serie VIII – Vol. IX, pp. 7-23 (convegno “La Riforma della PAC”, Firenze - 30 gennaio 2012).
- CASATI D. (2012b): *Il frumento, alimento chiave per l'umanità*, in AA.VV., *Il frumento, la più importante fonte di cibo per l'umanità*, Sant'Angelo Lodigiano, 12 ottobre 2012, in corso di stampa.
- FAO (2012a): *Crop Prospects and Food Situation*, n. 3, October 2012, Fao, Rome.
- FAO (2012b): *Food Outlook*, November 2012, Fao, Rome.
- INTERNATIONAL GRAINS COUNCIL (2012): *Grain Market Report*, n. 427, 25 October 2012, London.
- OECD-FAO (2012): *Agricultural Outlook 2012-2021*, Paris, Rome.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL OF THE NATIONAL ACADEMIES (2010): *Toward Sustainable Agricultural Systems in the 21st Century*, The National Academies Press, Washington.
- USDA (2012): *World Agricultural Supply and Demand Estimates*, Washington.

La sicurezza alimentare in Europa e nelle regole WTO

I. IL TEMA

I temi della sicurezza e in-sicurezza alimentare hanno prepotentemente conquistato l'attenzione dei consumatori e delle istituzioni negli ultimi anni, nella loro duplice declinazione di *food security* e di *food safety*. Ne è emersa una dimensione che per sua stessa natura supera i confini nazionali.

Opportunamente, dunque, questo incontro ha collocato la disciplina dell'agricoltura all'interno di quella, che alcuni individuano come una «crisi della politica agricola comune», e che altri considerano come uno dei tanti passaggi di discontinuità evolutiva che hanno caratterizzato cinquanta anni di PAC, riferendo poi questa dimensione europea al più ampio spazio del *mercato globale*.

Ne risulta una prospettiva di indagine, articolata per criticità soggettive e oggettive, prima che per aree tematiche, che è insieme fortemente europea e necessariamente globale.

In altre parole, l'orizzonte europeo, solo di recente e a fatica entrato nella consapevolezza dei *law-makers* italiani (siano essi legislatori, giudici o amministratori), risulta nell'oggi inadeguato per sé solo a rappresentare la complessità delle domande sottese alla diffusa richiesta di *sicurezza* e, pur conservando una propria strutturazione, necessariamente si articola attraverso la relazione con il mercato globale, sia per integrazione che (non occasionalmente) per contrapposizione.

Se questa è la prospettiva dell'indagine, prima ancora di occuparci di *sicurezza alimentare*, di *food security* o di *food safety*, prima di interrogarci sul

* Università della Tuscia

destino prossimo e remoto della PAC, occorre porre un quesito centrale sulla *sicurezza* nella sua dimensione generale: la *sicurezza*, funzione essenziale alla base dell'organizzazione della forma Stato, è anche una funzione costitutiva connotante l'Unione Europea nel suo insieme, che attraversa e unifica le diverse politiche proprie della UE, o è elemento di specie che si declina per oggetti specifici in ciascuna delle politiche, senza assurgere a elemento condiviso?

E ancora: la dimensione europea della *sicurezza* si articola in uno spazio domestico, si risolve al suo interno, in una relazione fra soggetti e istituzioni (appunto) europee, ovvero nel suo stesso assetto costitutivo si proietta all'esterno, nella relazione con uno spazio giuridico globale multilivello¹, non solo nell'oggi, ma già nei decenni che hanno visto il farsi della Comunità e poi dell'Unione Europea?

2. LE RIPETUTE CRISI DELLA SICUREZZA

Per gli studiosi di diritto agrario e alimentare, è consapevolezza da tempo acquisita quella per la quale, nell'esperienza dell'edificazione del diritto europeo, il diritto agrario e il diritto alimentare hanno costituito e costituiscono laboratorio privilegiato, ove si elaborano e si sperimentano istituti e modelli, in prosieguo divenuti patrimonio comune dell'intero ordinamento europeo.

Dal principio di equivalenza al mutuo riconoscimento, dal legittimo affidamento alla sussidiarietà nel rapporto Comunità/Unione – Stati Membri, dal sistema di allarme rapido all'attribuzione alla Commissione di poteri sostitutivi, dalla co-amministrazione all'amministrazione diretta e a rete, dalla comitologia all'istituzione dell'EFSA, sono innumerevoli e ben conosciuti gli esempi che riportano a siffatta esperienza.

All'interno di questo percorso, le crisi della sicurezza alimentare, intesa quale *food safety*, dalla BSE ai polli alla diossina (e prima ancora, in Italia, la drammatica vicenda del vino al metanolo, che molto ha contribuito alla modernizzazione disciplinare e organizzativa del settore), hanno giocato un

¹ Spazio globale multilivello, ove sempre più spesso si colloca la ricerca di beni giuridici (e fra questi la sicurezza nelle sue plurime declinazioni) non più ottenibili, o assai difficilmente ottenibili, a livello solo nazionale o anche di organizzazioni regionali quali la UE; v. per tutti S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2002; ID., *Oltre lo Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2006; ID., *Il diritto globale*, Einaudi, Torino, 2009.

ruolo decisivo per l'*innovazione giuridica*², con l'introduzione della tracciabilità e l'adozione di un approccio alla sicurezza preventivo e attivo, centrato sull'autoresponsabilità dell'impresa e non affidato soltanto all'intervento dei controllori pubblici, quale era tradizionalmente il sistema nazionale italiano.

Negli ultimi anni, però, ripetute crisi della *sicurezza* hanno riguardato anche altre aree di esperienza, estranee alla *food safety*.

Si possono qui indicare, esemplificativamente e senza pretesa di completezza, in ragione della capacità di rendere evidenti la criticità degli assetti istituzionali preesistenti e la necessità di dar vita a processi di riscrittura dei modelli di governo:

- la crisi dei mercati finanziari e dell'economia, che ha innescato una congiuntura mondiale negativa con ripercussioni particolarmente pesanti su alcuni paesi europei, e che da questi paesi si è diffusa nell'intera Comunità, in ragione dell'integrazione monetaria ed economica, pur se con impatti diseguali (crisi lungi dall'essere risolta, secondo i dati riferiti dagli istituti di statistica);
- la crisi del trasporto aereo, prima segnata dalla crisi economica e dal caro-petrolio, e poi colpita nella primavera del 2010 dalla vicenda del blocco dei voli per molti giorni, in una situazione di crescente incertezza, a seguito dell'eruzione del vulcano nei pressi del ghiacciaio Eyjafallajokull nel sud dell'Islanda;
- la crisi energetica, emersa in tutta la sua drammaticità in ragione della non autosufficienza energetica di diverse regioni europee (e anzitutto dell'Italia), con la conseguente condizione di oggettiva subordinazione rispetto alle scelte dei grandi paesi esportatori di risorse energetiche (è ancora molto vicino il ricordo della chiusura dei gasdotti provenienti dalla Russia);
- la crisi nelle politiche di accoglienza nei confronti dell'immigrazione, con ricorrenti polemiche sull'individuazione del livello di governo (nazionale o europeo) competente a decidere e ad agire in argomento;
- la crisi della sicurezza pubblica nei confronti di un terrorismo internazionale, che in più occasioni si è manifestato (o ha tentato di manifestarsi) con gravi esiti all'interno di un'area metropolitana europea, che – superata la crisi degli “anni di piombo” – sembrava sin qui non direttamente investita da fenomeni che apparivano legati ad altre aree geografiche e da queste se mai importati (basti pensare al “Settembre nero” delle olimpiadi di Monaco o al sequestro della nave “Achille Lauro”) e che invece negli ul-

² In argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare al mio *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet, Torino, 2009, spec. cap. III.

timi anni ha visto come protagonisti soggetti aventi cittadinanza europea (talvolta di seconda o terza generazione rispetto all'ingresso migratorio) e organizzazioni stabilmente operanti in Europa;

- non ultima, la paventata crisi della *food security*, con l'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari (in realtà aumentati soprattutto al consumo, mentre all'origine, nella fase agricola, i prezzi, dopo il repentino aumento del 2008, sono in larga misura tornati nel 2009 e nel 2010 a livelli addirittura inferiori a quelli antecedenti gli aumenti del 2008); sicché numerosi osservatori hanno segnalato il riproporsi anche in Europa di situazioni di difficoltà di accesso a un'alimentazione sufficiente, che sembravano appartenere a un passato lontano e che sono state drammaticamente riproposte in tempi recenti³ dal coevo operare della generale crisi economica e dell'occupazione e dell'aumento dei prezzi al consumo dei prodotti alimentari.

3. LA “MODERNITÀ PESANTE” DELLA SICUREZZA NEI TRATTATI EUROPEI: I TAVOLI DA DISEGNO

A una pluralità di oggetti della sicurezza corrisponde dunque, anche nell'oggi, una pluralità di crisi della sicurezza, tra loro diversamente articolate, ma in qualche modo collegate da elementi comuni.

Ne seguono alcuni obbligati quesiti.

Anzitutto, se abbia senso discutere di *sicurezza*, come categoria unitaria nell'ambito della regolazione giuridica, ovvero se questa assuma per sua natura contenuti così diversi da non consentire una riconduzione a unità, inducendo piuttosto a considerare *sicurezze* al plurale, tra loro differenziate anche sistematicamente, oltre che nei contenuti.

L'approccio può muovere dalle funzioni a rilevanza esterna, tradizionalmente attribuite all'organizzazione statale, e tradizionalmente collegate a finalità di sicurezza: la spada, la feluca, la toga, la moneta⁴.

³ V. i dati riferiti dal Banco Alimentare, in www.bancoalimentare.it.

⁴ Cfr., per una lettura della riforma del titolo V della Costituzione, che sulla base di tali funzioni avrebbe individuato alcune delle materie attribuite all'esclusiva competenza statale dal nuovo testo dell'art. 117 cost., Senato della Repubblica – Servizio studi, *La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - Schede di lettura*, a cura di F. Marcelli, Roma, novembre 2001. Va detto che tale approccio, sostenuto da alcuni ambienti politici che puntavano a una riforma dello Stato intesa a ridurne fortemente le competenze e le attribuzioni, non ha trovato effettivo conforto nel testo finale dell'art. 117 cost., come ha sottolineato A. D'ATENA, *Il nuovo ordinamento federale*, in “Enciclopedia giuridica Treccani”, Roma, 2001.

Spada, feluca, e toga, per loro stessa natura, esprimono risposte a essenziali domande di sicurezza ai fini di un ordinato svolgimento della vita sociale.

Anche la moneta risponde a tali domande, come le vicende degli ultimi anni hanno fortemente sottolineato, in un ineliminabile intreccio fra processi produttivi, economici, finanziari e mercantili; tant'è che non a caso un recente fortunato saggio, dedicato agli esiti innescati dai processi di globalizzazione, è stato intitolato a *La paura e la speranza*⁵, così richiamando due elementi, che entrambi riportano a domande di sicurezza: per avvertita carenza, la *paura*; o per attesa e richiesta, la *speranza*.

Se si guarda al modello istituzionale europeo – dalle origini almeno fino al Trattato di Maastricht, e in realtà ben oltre, fino al Trattato di Lisbona e anche dopo quest'ultimo – le sicurezze cui fanno riferimento la spada, la feluca e la toga trovano assai scarsa collocazione in questo modello, restando nei fatti ancorate a dimensioni tipicamente statali, al di là di talune formule assertive prive di effettiva implementazione⁶.

In ragione del loro oggetto, i trattati europei dedicano invece diretta e immediata attenzione ai temi dell'economia e del mercato, e in questo ambito la sicurezza ne emerge secondo una pluralità di declinazioni, quale *stato*, quale *obiettivo*, e quale *limite*, tutte peraltro accomunate da un approccio attivo di consapevole interventismo.

Il modello istituzionale europeo può dunque essere scrutinato, prima ancora che sotto il profilo della sicurezza o in-sicurezza alimentare, in riferimento alla pluralità di oggetti e connotati della sicurezza nell'economia e nei mercati.

Come è noto, il più antico trattato comunitario è il “Trattato che istituisce la Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio”, sottoscritto a Parigi il 18 aprile 1951, nell'immediatezza rispetto alla fine del sanguinoso secondo conflitto mondiale, ed entrato in vigore il 25 luglio 1952⁷.

Questo Trattato, nelle premesse, così individua le ragioni dell'intesa fra gli Stati contraenti:

⁵ G. TREMONTI, *La paura e la speranza*, Mondadori, Milano, 2008.

⁶ La difesa militare comune europea è ancora lungi dall'essere istituita, la politica estera comune è tutt'ora poco più che una dichiarazione di intenti pur dopo l'istituzione con il Trattato di Lisbona dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, e la stessa cooperazione giudiziaria espressamente prevista dal Trattato di Maastricht rimane una cooperazione fra istituzioni di Stati sovrani senza tradursi in un'organizzazione comune. Sulle più recenti linee evolutive v. l'analisi di E. CHITI, *la costruzione della sicurezza nell'Unione Europea*, in corso di pubbl. in Atti del Convegno di Siena del 21-22 ottobre 2010, a cura dell'IDAIC.

⁷ Ratificato dall'Italia con legge 25 giugno 1952, n. 766.

«Considerando che la pace mondiale può essere difesa soltanto con sforzi creatori adeguati ai pericoli che la minacciano;

convinti che il contributo che un'Europa organizzata e viva può portare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche;

coscienti che l'Europa si costruirà soltanto con attuazioni concrete che creino innanzi tutto una solidarietà di fatto, e con l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico;

solleciti di concorrere con l'espansione delle loro produzioni fondamentali al miglioramento del tenore di vita e al progresso delle opere di pace;

risoluti a sostituire alle rivalità secolari una fusione dei loro interessi essenziali, a fondare con l'instaurazione d'una Comunità economica le prime assise d'una Comunità più vasta e più profonda tra popoli per lungo tempo avversi per divisioni sanguinose, e a porre i fondamenti d'istituzioni capaci d'indirizzare un destino oramai condiviso,

hanno deciso di fondare una Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio»;

e all'art. 2 così precisa gli obiettivi della *Comunità* istituita con questo Trattato:

«La Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio ha la missione di contribuire, in armonia con l'economia generale degli Stati membri e in virtù dell'instaurazione d'un Mercato comune alle condizioni definite all'articolo 4, all'espansione economica, all'incremento dell'occupazione e al miglioramento del tenore di vita negli Stati membri.

La Comunità deve attuare la costituzione progressiva di condizioni che assicurino per se stesse la distribuzione più razionale della produzione al più alto livello di produttività, insieme tutelando la continuità dell'occupazione ed evitando di provocare, nelle economie degli Stati membri, turbamenti fondamentali e persistenti».

Ne risulta una duplice declinazione della *sicurezza*: come *stato*, pre-condizione da difendere («la pace mondiale può essere difesa»), e insieme come obiettivo di azione («l'espansione economica, l'incremento dell'occupazione ed il miglioramento del tenore di vita»).

Soprattutto c'è una dichiarata esigenza di *stabilità* («evitando di provocare, nelle economie degli Stati membri, turbamenti fondamentali e persistenti»), quale essenziale garanzia della realizzazione di una situazione di pace e di sicurezza.

I temi della sicurezza in Europa, al primo nascere degli accordi e delle istituzioni comunitarie, si collegano dunque a una valutazione premiale di condizioni di *stabilità*, antagonistiche rispetto a situazioni di «turbamenti

fondamentali e persistenti» che vengono valutate negativamente.

A questi fini, fra l'altro «Le istituzioni della Comunità, nei limiti delle loro attribuzioni e nell'interesse comune, devono:

- a) vigilare sull'approvvigionamento regolare del Mercato comune, tenendo conto dei bisogni dei Paesi terzi;
- b) assicurare a tutti i consumatori del Mercato comune posti in condizioni equiparabili uguale accesso alle fonti di produzione»⁸.

Lo *statu quo* di sicurezza nell'approvvigionamento di risorse viene individuato come *obiettivo*, da perseguire attraverso politiche attive di intervento sul Mercato comune.

Ne emerge quel modello che è stato efficacemente definito come della «modernità pesante», i cui elementi distintivi connotano un'epoca «in cui la realtà venne modellata sulla falsariga di un'opera architettonica ... *un'epoca di tavoli da disegno* e bozze di lavoro»⁹.

I Paesi fondatori, nel sottoscrivere il Trattato Ceca, hanno insomma assunto un consapevole impegno di attività, esprimendo un progetto di intervento sulla realtà, che mira a realizzare una condizione di stabilità attraverso un approccio attivo di governo, che il mercato per sé solo non è idoneo a garantire.

Analoghe indicazioni, sono presenti, pochi anni dopo, nel Trattato del 1957, istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica¹⁰.

L'Euratom «ha il compito di contribuire, creando le premesse necessarie per la formazione e il rapido incremento delle industrie nucleari, all'elevazione del tenore di vita negli Stati membri e allo sviluppo degli scambi con gli altri paesi»¹¹, e a tal fine le sue istituzioni devono, fra l'altro: «a) sviluppare le ricerche e assicurare la diffusione delle cognizioni tecniche; b) stabilire norme di sicurezza uniformi per la protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori, e vigilare sulla loro applicazione»¹², e nel medesimo tempo «d) curare il regolare ed equo approvvigionamento di tutti gli utilizzatori della Comunità in minerali e combustibili nucleari»¹³.

Il programma di sviluppo dell'energia nucleare si caratterizza quale componente di un progetto inteso all'elevazione del tenore di vita, e all'interno di questo progetto attribuisce rilievo esplicito a interventi regolatori in tema di

⁸ Art. 3 Trattato CECA.

⁹ Così Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, 8ª ed. it., Laterza, Roma-Bari, 2006, 43.

¹⁰ Ratificato dall'Italia, unitamente al Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, con legge 14 ottobre 1957, n. 1203.

¹¹ Art. 1 del Trattato Euratom.

¹² Art. 2, lett. a) e b).

¹³ Art. 2, lett. d).

norme di sicurezza e a politiche attive per *il regolare ed equo approvvigionamento in minerali e combustibili nucleari*.

La declinazione della sicurezza nucleare assume così una duplicità di oggetti:

- le *norme di sicurezza uniformi* intendono fissare regole di comportamento standardizzate per i diversi operatori del settore (pubblici e privati), a garanzia di beni individuati nella *salute umana* dei dipendenti e dei cittadini e nella *concorrenza* fra le imprese¹⁴; sicché le norme di sicurezza assumono la veste non di *beni finali*, ma di oggetti strumentali al raggiungimento di altri *beni*, operando come *limiti* allo svolgimento delle attività economiche e ai comportamenti delle imprese e delle pubbliche autorità;
- la *cura dell'approvvigionamento* mira a ottenere una condizione di disponibilità di combustibile nucleare, intesa come *bene in sé*; la *cura* (con quanto in essa rinvia alla radice della *sicurezza*) è indirizzata a elementi di *regolarità* e di *equità* dell'*approvvigionamento*, e dunque anche in questo caso a elementi di *stabilità*, perseguiti attraverso politiche attive di intervento sul mercato.

Nel trattato sull'energia atomica il riferimento alla *sicurezza* si traduce dunque in un approccio attivo, sia all'interno che nelle relazioni all'esterno della Comunità, in termini di regolazione quanto ai limiti imposti ai protagonisti privati e pubblici, e in termini di politiche di governo dei mercati (la *cura*) quanto all'obiettivo di garantire la disponibilità di combustibile nucleare.

4. LA SICUREZZA NEL TRATTATO CEE

Il Trattato istitutivo della Comunità Economia Europea, anch'esso del 1957, così individua nelle premesse le ragioni dell'intesa fra gli Stati contraenti:

«Decisi ad assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l'Europa,

Assegnando ai loro sforzi per scopo essenziale il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli;

Riconoscendo che l'eliminazione degli ostacoli esistenti impone una azione concentrata intesa a garantire la stabilità nella espansione,...

¹⁴ V. art. 2, lett. g), che fra i compiti attribuiti alle istituzioni della Comunità inserisce anche quello di: «g) promuovere l'espansione regolare e l'ammodernamento della produzione e parimenti il miglioramento della qualità, a condizione che evitino contro le industrie concorrenti qualunque protezione che un'azione illegittima condotta da esse o in loro favore non giustifichi».

Risoluti a rafforzare, mediante la costituzione di questo complesso di risorse, le difese della pace e della libertà».

Sono tutte finalità di *sicurezza*, secondo le richiamate declinazioni di questa espressione, che si traducono nella previsione di politiche attive.

La parola "*sicurezza*" compare più volte anche nel testo degli articoli che compongono il Trattato CEE.

Tuttavia nel testo degli articoli la *sicurezza* è quasi sempre associata a oggetti, che ne individuano la natura nell'ambito del *limite*, non bene in sé, ma vincolo rispetto al pieno esplicarsi dei principi che connotano il Trattato.

Così, ad esempio: nell'art. 36 la «pubblica sicurezza» è uno dei limiti al principio della libera circolazione dei beni; nell'art. 48 i «motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza» consentono la limitazione della libera circolazione dei lavoratori; nell'art. 56 la libertà di stabilimento può essere limitata da «motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza».

In altre parole, la «pubblica sicurezza» non è individuata come funzione propria della neocostituita Comunità Economica Europea, ma resta funzione propria degli Stati, attributo della loro sovranità, che agisce come limite all'operare della Comunità.

Anche quando in alcuni articoli si fa riferimento alla «sicurezza sociale», con ciò si opera la perimetrazione di un'area disciplinare, in cui si prevede la cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione, ma non si individua uno specifico oggetto¹⁵.

La scelta in favore del mercato e della concorrenza, quali strumenti per sé idonei a realizzare congiuntamente «uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità ed un'espansione continua ed equilibrata»¹⁶, comporta un approccio per il quale la sicurezza come stato di stabilità e di assenza di «turbamenti fondamentali e persistenti» (secondo la terminologia che ancora pochi anni prima era stata pacificamente utilizzata dal Trattato Ceca)¹⁷ cede il passo a una *pubblica sicurezza*, essenzialmente intesa quale *limite* al pieno dispiegarsi delle forze di mercato; limite ricondotto in termini di *eccezione* rispetto a una dimensione accreditata di valore *per sé*,

¹⁵ Cfr. gli artt. 118 ss. del Trattato all'interno del capo intitolato alle "Disposizioni sociali".

¹⁶ Cfr. l'art. 2 del Trattato istitutivo della CEE, nel suo testo originario, che recitava: «La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una *stabilità accresciuta*, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano».

¹⁷ V. *supra* par. 3.

attribuita al mercato e alle forze che vi operano, nel quadro di parametri di regolazione che favorendo la concorrenza intendono con ciò favorire lo strumento ritenuto più efficiente per realizzare le finalità del trattato.

Questa scelta si accentua nelle successive riforme dei trattati istitutivi. Ed è significativo che il compito di promuovere, fra l'altro una «stabilità accresciuta», previsto nel testo originario dell'art. 2 del Trattato CEE, scompaia dal novero delle finalità che l'art. 2 assegna alla Comunità con le modifiche introdotte dal TUE del 1992¹⁸, con ciò sottolineando anche sul piano del linguaggio un approccio, per il quale la stabilità non è più riconosciuta come elemento positivo, ma piuttosto come ostacolo al pieno dispiegarsi di dinamiche essenzialmente competitive, che costituirebbero la garanzia fondamentale per la realizzazione degli esiti positivi del mercato.

Con il che, le linee evolutive della costruzione del disegno istituzionale europeo sembrano esprimere una sorta di inveramento applicativo delle analisi sulla «distruzione creatrice», con quanto di positività queste assegnano all'instabilità quale elemento intrinseco di un mutamento continuo¹⁹.

In questa prospettiva, la *sicurezza* si caratterizza come *limite* per il mercato.

5. LA SICUREZZA NELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Accanto alle numerose fattispecie di *sicurezza* come *limite* di *eccezione*, rispetto al modello comunitario di favore per l'apertura dei mercati e per il dispiegarsi della piena libera concorrenza, nel Trattato di Roma compare però anche un esplicito richiamo a una «*sicurezza*» come *bene in sé*.

L'art. 39 solennemente recita:

«Le finalità della politica agricola comune sono:

¹⁸ Di talché, dopo le modifiche introdotte dal TUE, l'art. 2 del Trattato della Comunità europea recitava: «La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3A, uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri». Il rispetto dell'ambiente, la sostenibilità della crescita e il rifiuto espresso delle politiche inflattive, sostituiscono in questa versione dell'art. 2 il richiamo alla *stabilità accresciuta*, che scompare sul piano letterale e non è sostituito sul piano sistematico dalle nuove finalità enunciate.

¹⁹ È d'obbligo il riferimento a una ben nota serie di saggi di J.A. SCHUMPETER, fra i quali: *Teoria dello sviluppo economico*, 1946, Berlino, 2^a ed. it., Etas ed. 2002, Milano; ID., *Capitalismo, socialismo e democrazia*, 1954, London, 5^a ed. it., Etas ed. 2001, Milano.

- a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera,
- b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura,
- c) stabilizzare i mercati,
- d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti,
- e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori».

La *sicurezza degli approvvigionamenti* di prodotti alimentari è dunque una finalità espressamente individuata dal Trattato CEE, come *bene in sé* di valore strategico e generale.

Questa *sicurezza* si colloca nel contesto di un articolo, nel quale *incremento della produttività, tenore di vita equo della popolazione agricola, stabilizzazione dei mercati, prezzi ragionevoli* (e non in ipotesi i prezzi più bassi possibili) *nelle consegne ai consumatori*, non sono elementi occasionali ma costituiscono oggetti qualificanti della scelta europea, e concorrono a definire un quadro unitario, che rinvia a una dimensione di *stato*, a una valutazione premiale di condizioni di stabilità e solidità, comparabile alla sicurezza strategica nella disponibilità di fonti energetiche perseguita dai Trattati Ceca ed Euratom.

Torna più volte la parola «assicurare», a designare un'azione positiva, attiva, intesa a realizzare uno stato di stabilità, che rinvia all'origine latina della parola *securitas* (*se cura*) come assenza di preoccupazioni e di affanni, condizione di quiete e di tranquillità.

Ne è risultato un regime speciale per l'agricoltura, legittimato in ragione del valore strategico assegnato alle finalità di sicurezza soprarichiamate, individuate dai Paesi fondatori come ragion d'essere della stessa istituzione della PAC, in un'Europa da poco uscita dal secondo devastante conflitto mondiale; finalità sempre confermate nei decenni successivi (almeno sul piano degli enunciati, mentre la concreta implementazione della politica agricola comune appare oggi, nei fatti, distante dalle finalità così affermate)²⁰.

Occorre infatti sottolineare – ed è circostanza che non può essere svalutata, né riferita in ipotesi a singolare trascuratezza o dimenticanza²¹, tanto più ove si consideri la consapevolezza degli Stati membri sul rilievo della spesa

²⁰ V. *infra* par. 7.

²¹ Come sostenuto di recente da alcune letture, che appaiono in realtà esprimere un approccio ideologico, inteso a negare la specificità della politica agricola comune.

per la PAC all'interno del complessivo bilancio europeo²² – che il contenuto dell'art. 39 ha attraversato immutato i profondi cambiamenti che nell'arco di oltre cinquanta anni hanno investito i trattati europei, e che ancora oggi, dopo la ratifica e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le finalità assegnate alla politica agricola comune sono individuate dal vigente art. 39 del TFUE con formule identiche a quelle adottate dall'art. 39 del Trattato di Roma nel lontano 1957 in un quadro internazionale, nazionale, ed europeo, profondamente diverso da quello attuale²³.

6. LE POLITICHE ATTIVE DELLA SICUREZZA, NON SOLO ALIMENTARE

I primi decenni della PAC, a partire dalla Conferenza di Stresa del 1958 e dall'istituzione del Feoga (Fondo europeo di orientamento e garanzia)²⁴ sono stati dunque connotati dalla privilegiata attenzione assegnata alla *sicurezza degli approvvigionamenti*, alla *food security*²⁵.

Occorrerà attendere la fine degli anni '80 e i primi anni '90 del secolo XX, con l'Atto Unico europeo del 1986 e il Trattato di Maastricht del 1992, e con l'introduzione dell'art. 100A²⁶, che ha attribuito al Consiglio il potere di adottare a maggioranza qualificata (e non più all'unanimità), in co-decisione con il Parlamento europeo, misure relative al ravvicinamento delle disposizioni degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, per assistere a una serie di interventi europei sul versante di *sicurezze* diverse dalla *food security*, e così sia in tema di *food safety*, sia più in generale in riferimento ad altri oggetti della *sicurezza*, che vengono attratti dalla dimensione nazionale alla centralizzata competenza europea.

Questi interventi sono tutti connotati dalla comune base giuridica, che,

²² Come è noto, anche dopo le ultime riduzioni e riallocazioni di risorse fra i vari settori di intervento europeo, la PAC assorbe circa il 40% della spesa dell'Unione europea.

²³ Per ulteriori indicazioni in argomento sia consentito rinviare al mio *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in «Riv. dir. agr.», 2010, I, 206.

²⁴ Istituito con il Regolamento (CEE) del Consiglio n. 25/62 del 4 aprile 1962, relativo al finanziamento della politica agricola comune.

²⁵ V., per ampie indicazioni, L. COSTATO (dir.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Cedam, Padova, 3^a ed., 2003; ID., *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, 2^a ed. con L. RUSSO, Giuffrè, 2008; A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Cacucci ed., Bari, 2^a ed., 2003, Bari; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 7^a ed., Giappichelli, Torino, 2010; A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Giappichelli, Torino, 2^a ed., 2010; F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Giuffrè, Milano, 2000.

²⁶ Oggi art. 114 TFUE.

facendo riferimento all'art. 100A e dunque al *mercato interno*, colloca queste misure all'interno del modello soprarichiamato²⁷ della *sicurezza* come *limite* al mercato.

Il risalente riconoscimento agli Stati membri di una prevalente competenza in tema di *sicurezza pubblica*, al fine di garantire essenziali diritti della persona (e fra questi anzitutto quelli alla salute e all'incolumità personale e dei beni), operava come limite al pieno dispiegarsi del mercato interno e alla compiuta libera circolazione.

La Comunità, acquisita con l'art. 100A TCE una maggiore flessibilità di intervento e non più condizionata dal potere di veto del singolo Stato, comincia a intervenire su ampia scala, per riportare i temi della tutela delle *sicurezze personali* all'interno della disciplina europea, e così in un ambito di uniformità centralizzata funzionale al mercato.

Ciò accade nell'area della *food safety* con le direttive del 1989 e del 1993 sull'igiene e sicurezza degli alimenti²⁸, esplicitamente intese a favorire la libera circolazione dei prodotti alimentari e in funzione di tale obiettivo intese a ottenere la generalizzata *fiducia* dei consumatori nel livello di sicurezza dei prodotti alimentari messi in circolazione nel mercato europeo, come ben chiarisce il primo considerando della direttiva n. 43/93, che recita: «considerando che *la libera circolazione dei prodotti alimentari è essenziale per il completamento del mercato interno*; che questo principio presuppone la *fiducia* nel livello di sicurezza dei prodotti alimentari destinati al consumo umano messi in libera circolazione, particolarmente sotto il profilo igienico, in tutte le fasi di preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione, vendita o fornitura al consumatore»²⁹.

Analogo approccio è quello seguito nel 1992 dalla Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti³⁰, anch'essa adottata in forza dell'art. 100A del Trattato

²⁷ V. *supra* par. 3.

²⁸ V. la Direttiva del Consiglio 14 giugno 1989, n. 89/396/CEE, relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare; la Direttiva del Consiglio 14 giugno 1989, n. 89/397/CEE, relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari; la Direttiva del Consiglio 16 giugno 1992, n. 92/46/CEE, che stabilisce le norme sanitarie per la produzione e la commercializzazione di latte crudo, di latte trattato termicamente e di prodotti a base di latte; la notissima Direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, n. 93/43/CEE, sull'igiene dei prodotti alimentari, che ha introdotto il metodo HACCP. In argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare al mio *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit.

²⁹ Così il primo considerando della direttiva n. 43/93, cit.

³⁰ Direttiva del Consiglio 29 giugno 1992, n. 92/59/CEE, relativa alla sicurezza generale dei prodotti. Per un commento v. P. DI MARTINO, *La tutela dei consumatori: sulla sicurezza e qualità dei prodotti, anche alimentari*, in *Scritti in memoria di Giovanni Cattaneo*, Milano, 2002, I, 507.

CE e anch'essa aperta da considerando, che collegano l'adozione di misure comuni in tema di *sicurezza* all'esigenza di garantire la realizzazione del mercato interno, evitando misure nazionali che si traducono in ostacoli alla libera circolazione delle merci³¹. Questa direttiva colloca le autorità nazionali, incaricate di controllare la conformità dei prodotti ai criteri di sicurezza³², all'interno di un sistema integrato di sicurezza, al cui centro opera la Commissione Europea attraverso un meccanismo di monitoraggio, notifica, consultazione e intervento³³.

Il modello è confermato dalla successiva direttiva del 2001³⁴, che sostituisce quella del 1992, e che è anch'essa orientata alla realizzazione del mercato interno, siccome adottata sulla base dell'art. 95 (ex art. 100A) del TCE.

La direttiva del 2001 conferma la scelta in favore della collocazione delle autorità nazionali, preposte ai controlli di conformità e munite di idonei poteri anche sanzionatori, all'interno di un quadro comune di condivisione amministrativa, oltre che disciplinare. In questa prospettiva, la direttiva formalizza l'istituzione del RAPEX (sistema comunitario di scambio rapido di informazione) quale originale strumento per attivare, sotto la guida della Commissione Europea, una «rete europea delle autorità degli Stati membri competenti in materia di sicurezza dei prodotti, in particolare, nella forma di una cooperazione amministrativa»³⁵.

Il complessivo quadro regolatorio della *food safety* muta radicalmente con la crisi indotta dall'epidemia di BSE, e con le conseguenti gravi turbative, sia in termini di crisi di mercato (con il crollo dei consumi di carne bovina), sia

³¹ Recitano i primi due considerando della Direttiva n. 92/59:

«considerando che occorre adottare le misure destinate all'instaurazione progressiva del mercato interno nel corso di un periodo che scade il 31 dicembre 1992; che il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali;

considerando che taluni Stati membri hanno adottato una legislazione orizzontale in materia di sicurezza dei prodotti la quale impone in particolare agli operatori economici un obbligo generale di commercializzare esclusivamente prodotti sicuri; che queste legislazioni presentano disparità per quanto riguarda il livello di tutela delle persone; che tali disparità, come pure la mancanza di una legislazione orizzontale sugli altri Stati membri, possono costituire altrettanti ostacoli agli scambi o essere all'origine di distorsioni della concorrenza nel mercato interno».

³² Art. 5 Dirett. n. 92/59, cit.

³³ V. artt. 7 ss. Dirett. n. 92/59, cit.

³⁴ Direttiva 3 dicembre 2001 n. 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla sicurezza generale dei prodotti.

³⁵ V. artt. 10 ss. Dirett. n. 2001/95/CE, cit. In argomento, per una compiuta ricostruzione in chiave comparativa europea, v. L. PETRELLI, *Il sistema di allarme rapido*, in *Diritto Alimentare. Mercato e sicurezza*, dir. da F. Albisinni, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2010, www.leggiditalia-professionale.it.

in termini di domande di una nuova *sicurezza*, da garantire in modo uniforme nell'intero territorio dell'Unione europea.

Il regolamento n. 820/97³⁶, sulla tracciabilità ed etichettatura di area vasta della carne bovina, introduce elementi fortemente innovativi nell'ordinamento europeo. Ne risulta, fra l'altro, un significativo contenzioso fra le istituzioni comunitarie, risolto dalla Corte di Giustizia in senso favorevole a una lettura espansiva dell'intervento disciplinare, con la sentenza del 4 aprile 2000, causa C-269/97, che respinge il ricorso proposto dalla Commissione Europea con il sostegno del Parlamento Europeo contro il Consiglio dei Ministri³⁷.

Il successivo regolamento n. 178/2002³⁸ formalizza e sistematizza l'assunzione della *food safety*, della sicurezza igienico-sanitaria dei prodotti alimentari, come oggetto in senso proprio e diretto della regolazione, da perseguire con politiche attive, che privilegiano la tutela della salute come valore preminente rispetto agli altri interessi pur riconosciuti nell'ambito dell'ordinamento comunitario³⁹.

Sul piano dei soggetti si istituisce l'Autorità europea della sicurezza alimentare⁴⁰, con un ruolo originale, che a questa assegna la *valutazione del rischio*, separandola dalla *gestione del rischio*, che viene invece assegnata anzitutto alla Commissione Europea, e in cooperazione con questa agli Stati membri.

Gli artt. 53 e 54⁴¹ del Regolamento n. 178 segnano un'evidente discontinuità rispetto alla precedente linea disciplinare, risalente e confermata dalle richiamate direttive in tema di sicurezza dei prodotti, di «amministrazione comunitaria indiretta» *non exécutante*.

³⁶ Regolamento del Consiglio (CE) 21 aprile 1997, n. 820/97, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

³⁷ Per ulteriori indicazioni sulla vicenda sia consentito rinviare al mio *Strumentario di diritto alimentare*, cit.

³⁸ È il notissimo Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, 28 gennaio 2002, n. 178/2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare; per un commento analitico v. il *Commentario al regolamento (CE) n. 178/2002 del 28 gennaio 2002*, a cura dell'IDAIC, in «Le nuove leggi civ. comm.», 2003, p. 114 ss.

³⁹ V. L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, IV ed., Cedam, 2007.

⁴⁰ V. F. ADORNATO, *Autorità europea per la sicurezza alimentare*, in *Diritto Alimentare. Mercato e sicurezza*, cit., 2009; Id., *Sicurezza alimentare e Autorità indipendenti*, in «Agr. Istit. Mercati», 2004, 227; S. GABBI, *L'autorità europea per la sicurezza alimentare. Genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano, 2009; sul processo legislativo per l'istituzione dell'Autorità italiana v. N. LONGOBARDI, *A proposito di autorità italiana per la sicurezza alimentare fra disciplina europea e interventi normativi nazionali*, in «Riv. dir. alimentare on line», www.rivistadirittoalimentare.it, 2009, n. 4, p. 30.

⁴¹ Per ulteriori indicazioni su queste disposizioni sia consentito rinviare al mio commento in *Commentario al regolamento (CE) n. 178/2002 del 28 gennaio 2002*, a cura dell'IDAIC, cit. a p. 284.

Le norme introdotte nel 2002, infatti, attribuiscono alla Commissione il potere di intervenire direttamente, e di propria iniziativa, adottando misure che riguardano singoli prodotti, e dunque specifici produttori, e che sono di particolare intensità, potendo tradursi in sospensione dell'immissione sul mercato degli alimenti o dei mangimi, in prescrizione di modalità particolari, e più in generale nell'adozione di «qualsiasi altra misura provvisoria adeguata», con una latitudine di intervento davvero rilevante.

La differenza rispetto al meccanismo previsto dalle richiamate direttive del 1992 e del 2001 sulla sicurezza generale dei prodotti è evidente: secondo quelle direttive la Commissione poteva al più imporre ai singoli Stati membri l'obbligo di prendere provvedimenti temporanei, ma non poteva intervenire direttamente sui singoli prodotti o produttori.

Ai sensi dell'art. 53 del regolamento n. 178, invece, la Commissione può intervenire in prima persona, con la capacità di investire le situazioni di rischio, senza dover attendere l'attività delle amministrazioni nazionali.

Il riferimento alla procedura prevista dall'art. 58, paragrafo 2, svolge una funzione di garanzia; tuttavia è consentito alla Commissione di intervenire, in casi di particolare urgenza, anche senza attivare preventivamente tale procedura, che avrà luogo solo *ex post*, a fini di conferma, modifica, revoca o proroga di decisioni già adottate.

Un ulteriore elemento di significativa novità risulta dalla combinazione di quanto disposto dagli artt. 53 e 54.

Nel sistema disegnato dalle direttive del 1992 e del 2001 sulla sicurezza generale dei prodotti, l'iniziativa spetta in prima battuta ai singoli Stati membri, mentre alla Commissione spetta l'adozione di una decisione soltanto qualora il rischio riguardi congiuntamente diversi Stati membri.

Al contrario, nel sistema quale risulta dagli artt. 53 e 54 del regolamento n. 178, l'adozione delle misure urgenti spetta anzitutto alla Commissione, di sua iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, sia che il rischio (e quindi la misura) riguardi un singolo Stato, sia che riguardi più Stati membri.

Le autorità nazionali potranno intervenire, *ex art.* 54, solo in seconda battuta, qualora la Commissione, pur informata, non abbia adottato direttamente misure urgenti per il caso in questione.

Ne risulta una sorta di *sussidiarietà capovolta*, per la quale il soggetto adeguato di intervento urgente per tutte le situazioni di rischio alimentare per la salute umana, la salute degli animali e l'ambiente, viene individuato in linea di principio nella Commissione, e soltanto l'eventuale inerzia della Commissione giustifica l'intervento dello Stato membro.

L'origine di una scelta così radicale va ricercata – come si è già ricordato

– nelle gravi vicende di cronaca degli ultimi anni che, dalla BSE ai polli alla diossina, hanno visto autorità nazionali assai lente nell'adottare le doverose severe misure, imposte dalla gravità dei rischi connessi agli alimenti.

La proposta di adozione della misura era motivata esattamente in questi termini nel Libro bianco sulla sicurezza alimentare⁴². Stupisce però l'assenza di rilievi sulla novità anche istituzionale dell'approccio proposto (e poi adottato), sia nella discussione innanzi al Parlamento europeo, sia nel corso dell'esame da parte dei diversi Comitati cui il progetto è stato sottoposto.

Resta il fatto che questi due articoli hanno segnato – unitamente all'istituzione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare e all'affidamento a questa di centralizzate competenze di *valutazione del rischio*, mentre alla Commissione in relazione dinamica con gli Stati membri si affidano i compiti di *gestione del rischio* – momenti di indubbio rafforzamento della Commissione Europea quale soggetto centrale di governo, espressione della tendenza verso la centralizzazione dei meccanismi di gestione della sicurezza in termini di *food safety*, innanzi a una crescente globalizzazione, rispetto alla quale la sola dimensione nazionale ha manifestato palese inadeguatezza.

Distinguere il momento *tecnico* della valutazione, assegnato all'EFSA, dal momento *politico* della gestione, assegnato alla Commissione, rafforza il ruolo della Commissione e nello stesso tempo rende meno contendibili le sue scelte, siccome sostenute da una base di scientificità terza. Di talché la *politica* (per sua natura espressione di competizione e scelta fra interessi) tende in misura crescente a proporsi nelle forme e nell'apparenza della *tecnica*, con quanto ne segue in termini di almeno apparente e dichiarata intrinseca coerenza dei provvedimenti adottati, e in termini di sostanziale sottrazione al sindacato delle scelte adottate.

Il percorso delle istituzioni europee in tema di *food safety* sembra porsi per tale via quale conferma paradigmatica delle tesi di chi, individuando nella

⁴² Il punto 80 del "Libro bianco sulla sicurezza alimentare" della Commissione Europea (Bruxelles, 12 gennaio 2000, COM(1999) 719 def.), recita con chiarezza: «La crisi della diossina ha messo in luce la mancanza di coerenza dell'attuale quadro per l'adozione di *misure di salvaguardia* in risposta ad un rischio identificato per la salute dei consumatori. La Commissione non dispone attualmente di uno strumento giuridico onde adottare misure di salvaguardia di propria iniziativa per i mangimi ovvero per un prodotto alimentare lavorato di origine non animale proveniente da uno degli Stati membri. A seconda del settore, i meccanismi di adozione di misure di salvaguardia sono diversi. L'adozione di un'unica procedura di emergenza applicabile a tutti i tipi di alimenti e di mangimi, indipendentemente dalla loro origine geografica, è l'unico modo per ovviare alle disparità e eliminare possibili scappatoie. La Commissione formulerà nel merito una proposta legislativa completa».

tecnica la religione dell'oggi⁴³, ha concluso che «La tecnica è destinata a diventare la regola e tutto il resto il regolato»⁴⁴.

In questa direzione appaiono del resto orientate le prime decisioni giudiziali intervenute dopo l'adozione del regolamento n. 178/2002. Fra queste giova qui ricordare una sentenza resa nel 2004 dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee⁴⁵, proprio in tema di sindacabilità e responsabilità delle scelte della Commissione in tema di *sicurezza alimentare* (intesa quale *food safety*).

Il Tribunale ha respinto la domanda di risarcimento contro la Commissione, avanzata da una società francese che lamentava l'avvenuta diffusione da parte della Commissione di un messaggio di allarme rapido, che informava dell'asserita presenza di residui di pesticidi in misura superiore al consentito nelle mele provenienti dalla Francia e menzionava la ricorrente come esportatrice di tali mele, così determinando un blocco delle importazioni di tali mele nei diversi Stati membri. Nella motivazione della sentenza il Tribunale dà atto della circostanza che al momento della diffusione del messaggio di allarme rapido la presenza dei pesticidi non era stata definitivamente accertata, e che il livello di pesticidi riscontrato era comunque conforme a quello consentito sino all'agosto 2001, laddove l'impresa assumeva di aver esportato le mele prima di tale data (dopo tale data il livello consentito era stato ridotto di ben 40 volte, da 0,8 mg/kg a 0,02 mg/kg), ma ciò nonostante conclude: «Per quanto possano sussistere incertezze al riguardo, occorre rilevare che, secondo il principio di precauzione vigente in materia di protezione della sanità pubblica, l'autorità competente può essere obbligata ad adottare misure

⁴³ Il riferimento è alle ricerche di E. SEVERINO, e fra queste anzitutto *Oltre il linguaggio*, Adelphi, Milano, 1992.

⁴⁴ E. SEVERINO, in N. IRTI – E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Laterza, Roma-Bari, 2001, a p. 80. Sul confronto su questi temi è doveroso il richiamo all'ampia e ben nota serie di scritti di N. IRTI, sino a *Nichilismo giuridico*, Laterza, Roma-Bari, 2004; ID., *Il salvagente della forma*, Laterza, Roma-Bari, 2007; ID., *La tenaglia*, Laterza, Roma-Bari, 2008; e agli interventi di L. MENGONI, *Diritto e tecnica*, in «Riv. trim. dir. proc. civ.», 2001, p. 1, e di B. ROMANO, *Sulla visione procedurale del diritto. Saggio sul fondamentalismo funzionale*, Giappichelli, Torino, 2001. In altro ambito disciplinare, per una posizione fortemente critica rispetto a orientamenti che vorrebbero ridurre la regolazione giuridica a mera presa d'atto di quanto posto da un'apparente tecnicità del mercato v. G. ROSSI, *Il gioco delle regole*, Adelphi, Milano, 2006.

⁴⁵ Tribunale di primo grado delle Comunità europee, 10 marzo 2004, causa T-177/02, *Malgutti-Vezinhet SA c/ Commissione delle Comunità europee*; per un commento della sentenza v. P. LATTANZI, *Il sistema di allarme rapido nella sicurezza alimentare*, in «Agric. Istit. Mercati», 2004, n. 3, p. 237. Più in generale, sulla giurisprudenza che ha in qualche misura sistematizzato secondo le linee qui richiamate le innovazioni istituzionali introdotte dalle riforme di inizio secolo in tema di *food safety* v. F. ALBISINNI, *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, in «Riv. dir. alimentare on line», www.rivistadirittoalimentare.it, 2009, n. 4, p. 6.

appropriate per prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, senza per questo attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi. ... Il principio di precauzione verrebbe privato del suo effetto utile se occorresse attendere l'esito di tutte le ricerche necessarie prima dell'adozione di siffatte misure. Tale ragionamento vale anche per un dispositivo di informazioni rapide come quello introdotto dalla direttiva. *La ricorrente, vittima di tale sistema di allarme introdotto per proteggere la salute umana, deve accettarne le conseguenze economiche negative, dato che la protezione della sanità pubblica deve vedersi accordare un'importanza preponderante rispetto alle considerazioni economiche*⁴⁶.

Sicché, nell'Unione Europea, in esito alle riforme di inizio secolo, la *sicurezza alimentare*, intesa quale *food safety*, non si risolve più nel solo aspetto negativo, di *limite* nazionale all'operare dell'ordinamento comune e alla dimensione condivisa del mercato (quale disegnato dall'art. 36 TFUE, già art. 30 TCE, nell'ambito dei generali limiti giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali)⁴⁷, ma disegna *istituzioni della sicurezza*, che hanno nella Commissione UE il fulcro operativo oltre che regolatorio, e che sono attivamente impegnate a promuovere la sicurezza quale *obiettivo*.

In funzione di tale obiettivo, l'ordinamento europeo attribuisce penetranti poteri a soggetti di livello centrale, la cui autorità deriva dalla natura dei valori e interessi tutelati, piuttosto che da tradizionali meccanismi di legittimazione politica e rappresentativa.

Questo processo si accentua attraverso il dialogo legittimante con fonti sovranazionali, prende atto del peso crescente di istituzioni extra-statali (e anche extra-europee), e fra queste anzitutto la Commissione del *Codex Alimentarius*⁴⁸, le cui raccomandazioni e i cui standards tecnici, anche in ragione dei richiami operati sia dai trattati internazionali⁴⁹ che dallo stesso regolamento

⁴⁶ Sent. ult. cit., in motivazione.

⁴⁷ V. *supra* par. 3.

⁴⁸ V. P. BORGHI, *Il Codex Alimentarius*, in *Diritto Alimentare. Mercato e sicurezza*, cit., 2010; D. Bevilacqua, *La Codex Alimentarius Commission e la sua influenza sulle politiche comunitarie e nazionali*, in «Agric. Ist. Mercati», 2006, 77.

⁴⁹ Come ha sottolineato P. BORGHI, *Il Codex Alimentarius*, cit.: «L'effetto dell'entrata in vigore degli accordi WTO, grazie in particolare all'Accordo relativo all'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (Accordo SPS) e all'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (Accordo TBT) ha trasformato, infatti, gli standards del Codex alimentarius, da semplici guidelines, destinate ad essere adottate su base volontaria o a fungere da orientamento per i legislatori, in criteri per presumere la legittimità delle misure applicate dagli Stati del WTO (e dunque, anche dalla UE) alle loro importazioni di prodotti alimentari».

n. 178/2002⁵⁰, non possono più dirsi confinati soltanto nell'area della *soft law*, ma si connotano quale componente “normale” del processo di regolazione della *food law*, come da ultimo confermato dal Regolamento del 2007 sulla OCM unica⁵¹.

7. IL TRATTATO DI LISBONA E LA FOOD SECURITY

Resta da verificare in che misura il quadro disciplinare sia stato modificato dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1 dicembre 2009, con l'adozione dei nuovi testi del Trattato sull'Unione Europea (TUE) e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)⁵².

In tema di *food safety*, e più in generale in termini di sicurezza non solo alimentare, appare confermato il disegno sin qui richiamato, risultando se mai accentuato il ruolo centrale, di regolazione oltre che di governo, assegnato alla Commissione europea, soprattutto attraverso l'ampia previsione degli atti delegati e degli atti di esecuzione di cui agli artt. 290 e 291 TCE⁵³.

In tema di *food security* il Trattato di Lisbona – a una prima lettura – sembra non introdurre innovazioni rilevanti rispetto al modello precedente, salvo che per l'adozione in materia agricola della procedura legislativa ordinaria, in luogo della speciale competenza legislativa precedentemente attribuita al Consiglio⁵⁴.

⁵⁰ Si v. in particolare l'art. 13 del regolamento n. 178/2002; per un commento v. M. VALLETTA, *sub art. 13*, in *Commentario al regolamento (CE) n. 178/2002 del 28 gennaio 2002*, a cura dell'IDAIC, cit., p. 228.

⁵¹ Regolamento del Consiglio (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234/2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM); per ulteriori indicazioni sul ruolo riconosciuto da tale regolamento al *Codex Alimentarius* e all'UNECE – *Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite*, si v. F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., cap. V.

⁵² Per un'ampia riflessione sulla disciplina europea dell'agricoltura e sulle linee evolutive della PAC dopo il Trattato di Lisbona, v. il n. 2-2010 di questa Rivista, con relazioni di M. GOLDONI, A.M. CALAMIA, L. COSTATO, F. ALBISINNI, M. D'ADDEZIO, F. ADORNATO, A. GERMANÒ, S. CARMIGNANI, A. JANNARELLI.

⁵³ V. in argomento L. COSTATO, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in «Riv. dir. alimentare on line», 2010, n. 4, p. 3, www.rivistadirittoalimentare.it.

⁵⁴ Va detto, per completezza, che l'art. 2 del TFUE contiene una disposizione innovativa, lì ove colloca l'agricoltura e la pesca fra i settori per i quali l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri (sicché gli Stati membri possono «possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore» qualora l'Unione non abbia esercitato la propria competenza); di fatto, tuttavia, la pervasiva e risalente normativa di fonte europea sembra lasciare ben poco spazio all'intervento nazionale, al di là del ricorso alla formula della competenza concorrente.

Sul piano degli enunciati generali, finalità e principi della Politica agricola comune appaiono immutati rispetto al risalente testo del Trattato di Roma del 1957 (TCE)⁵⁵.

In realtà, la scelta di mantenere immodificate le norme, che attengono a finalità e principi della politica agricola, sembra trascurare già le modifiche, ormai risalenti, che a partire dalla metà degli anni '80 del secolo passato hanno ridisegnato le finalità assegnate alla PAC, estendendola a comprendere quelle di tutela ambientale e di valorizzazione delle politiche di qualità territoriale e produttiva, e che ne hanno ampliato l'area applicativa, sino a comprendervi i prodotti forestali, nonostante il legno sia tuttora escluso dall'elenco di cui all'Allegato I del TFUE.

Soprattutto – ed è profilo ancor più rilevante – gli articoli del TFUE dedicati alla politica agricola comune, e all'interno di questa ai temi della *food security*, sembrano connotarsi per una singolare estraneità e alterità, rispetto alle scelte che hanno caratterizzato la PAC a partire dai primi anni di questo secolo.

Sul piano dei solenni enunciati formali contenuti nel TFUE, la *food security* continua a occupare un posto centrale fra le finalità della PAC, quali affermate nell'art. 39, con formule che riproducono alla lettera quelle dell'art. 33 del TCE, lì ove si sottolineano, fra l'altro, gli obiettivi di «c) stabilizzare i mercati;» e di «d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;»⁵⁶.

E tuttavia – come è stato autorevolmente sottolineato⁵⁷ – almeno a partire dal 2003, con l'adozione del Regime Unico di Pagamento e l'abbandono dei pagamenti accoppiati in favore di quelli disaccoppiati, l'effettiva declinazione della Politica agricola comune, quale espressa dalle scelte disciplinari fondamentali⁵⁸, ha privilegiato finalità diverse da quelle della «stabilizzazione dei mercati» e della «sicurezza degli approvvigionamenti».

Del resto il *disaccoppiamento*, per sua stessa natura, è dichiaratamente disancorato da obiettivi produttivi, e non assume fra i propri obiettivi quello

⁵⁵ In argomento sia consentito rinviare, per riscontri e richiami, al mio *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in «Riv. dir. agr.», 2010, I, 206.

⁵⁶ In realtà, non soltanto le lettere c) e d), ma l'intero insieme di finalità enunciate dall'art. 39 TFUE rinvia a fini, che nel loro insieme disegnano i contenuti di una *food security* sistematicamente intesa. In punto, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare al mio *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in «Riv. dir. agr.», cit.

⁵⁷ V., per tutti, L. COSTATO, *La controriforma della PAC*, in «Riv. dir. agr.», 2010, I, 369.

⁵⁸ A far tempo dal Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001.

dell'incremento della produzione ai fini della *sicurezza degli approvvigionamenti* e dunque della *food security*.

Queste scelte legislative, motivate in forza della dichiarata esigenza di conformarsi agli impegni assunti in sede WTO⁵⁹, confortate dall'entusiasmo di taluni ambienti economici e finanziari, sostenute soprattutto da Stati membri tradizionalmente poco sensibili alle esigenze della produzione agricola, condivise dal Consiglio e dalla Commissione, e dallo stesso Parlamento (che non ha espresso opposizioni sul punto, pur nell'ambito dei limitati poteri a esso attribuiti in sede di parere ai sensi della procedura legislativa all'epoca vigente ex art. 37 TCE), nell'arco di pochi anni hanno concorso a determinare una forte contrazione nella produzione europea di alcuni essenziali prodotti agricoli di base.

Ne è derivata la necessità, per l'industria alimentare europea, di ricorrere a crescenti acquisti sul mercato internazionale, a sua volta ben lungi dall'essere stabile, in presenza di una situazione di estrema volatilità, quale quella che ha accompagnato e seguito la grave crisi finanziaria mondiale degli ultimi tre anni, anche in ragione di crisi politiche di varia natura e del ripetersi di eventi meteorologici straordinari, quali la siccità in Australia o i gravi incendi in importanti aree agricole in Russia.

Si pone dunque un problema, non irrilevante, di compatibilità fra i solenni enunciati riaffermati ancora di recente dall'art. 39 TFUE, e siffatte scelte europee, legislative e politiche, in tema di *food security*; scelte che hanno comportato un deciso abbandono di risalenti e consolidate politiche europee di *food security*, praticate in un passato ancora recente con gli interventi sui prezzi e sul mercato.

Va detto che la Corte di giustizia ha in più occasioni concluso che, per legittimare gli interventi europei in tema di PAC, non sarebbe necessario perseguire l'insieme degli scopi indicati dal Trattato, essendo sufficiente il perseguimento anche di una soltanto fra le finalità contenute nell'art. 33 del TCE, oggi riaffermate nell'art. 39 del TFUE⁶⁰.

E in effetti, la coesistenza di una pluralità di finalità ha più volte consentito in passato di giustificare scelte anche tra loro molto diverse in tema di

⁵⁹ In argomento v. P. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech (prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale)*, Giuffrè, Milano, 2004; L. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, 3^a ed. con la collaborazione di L. Russo, Giuffrè, Milano, 2008.

⁶⁰ Come è stato osservato: «Non vi è dubbio che gli scopi elencati sono tra loro contraddittori, e pertanto la Corte di giustizia ha ripetutamente affermato che il diritto derivato può perseguire, di volta in volta, anche uno solo di questi scopi» - così L. COSTATO, *Agricoltura*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, dir. da M.P. CHITI e G. GRECO, Giuffrè, Milano, 1997, Parte speciale, tomo I, 1, a p. 8; e v. la giurisprudenza ivi citata.

PAC, siccome comunque ritenute idonee ad assicurare sostegno al reddito degli agricoltori ai sensi dell'art. 33, lett. b) del TCE⁶¹.

Ma nel momento in cui la generalizzata estensione del disaccoppiamento, a tutti i settori produttivi agricoli⁶², risulta nei fatti orientata a finalità diverse da *tutte* quelle dichiarate nelle lettere da *a)* a *e)* dell'art. 39 del TFUE, non sembra possibile sottovalutare il contrasto che si va manifestando fra quanto disposto nell'art. 39 TFUE e i provvedimenti europei, che ancora di recente continuano ad assumere – almeno sul piano degli enunciati – tale disposizione del Trattato come propria base giuridica.

Del resto, la stessa Corte di giustizia, pur nell'ambito della già richiamata interpretazione estensiva delle finalità della PAC, ancora nel 2006 ha dichiarato illegittimo un regolamento del Consiglio, che aveva esteso il disaccoppiamento al settore del cotone, proprio in ragione della mancata coerenza di tale regolamento rispetto agli obiettivi fissati dal Trattato di adesione alla Comunità sottoscritto da alcuni nuovi Stati membri, con ciò rimarcando il valore non solo generale, ma immediatamente cogente e precettivo, che va riconosciuto ai Trattati in sede di sindacato degli atti derivati⁶³.

Ne risulta manifesta l'irrisolta contraddizione, per la quale gli *oggetti della sicurezza alimentare* (intesa quale *food security*), tuttora saldamente presenti negli enunciati del Trattato di Lisbona, con la conferma nell'art. 39 TFUE delle finalità tradizionalmente assegnate alla politica agricola comune, ap-

⁶¹ V. D. BIANCHI, *La Politica Agricola Comune*, Pisa, ed. it., 2007, p. 54; v. le decisioni della Corte di giustizia ivi citate, a pp. 55-56.

⁶² Con i regolamenti che nel volgere di pochi anni hanno esteso il meccanismo del pagamento disaccoppiato alla generalità dei settori, ivi inclusa l'olivicoltura, la coltura del tabacco, del cotone, del luppolo, del pomodoro, e la stessa viticoltura, attraverso una serie di modifiche al regolamento n. 1782/2003, da ultimo sostituito dal Regolamento del Consiglio (CE) 19 gennaio 2009 n. 73/2009, «che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003».

⁶³ Si fa qui riferimento alla sentenza del 7 settembre 2006, resa nella causa C-310/04, *Regno di Spagna c/ Consiglio dell'Unione Europea*, con cui la Corte di giustizia, decidendo su un ricorso proposto dalla Spagna avverso il Regolamento CE del Consiglio n. 864/2004, che aveva esteso il regime unico di pagamento al cotone, ha ribadito la propria «giurisprudenza costante» sull'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario in materia di politica agricola comune (giurisprudenza alla cui stregua «si tratta non di sapere se il provvedimento adottato dal legislatore fosse il solo o il migliore possibile, ma se esso fosse manifestamente inidoneo» – così il punto 99 della decisione), e tuttavia ha accolto il ricorso per violazione del principio di *proporzionalità*, non avendo il Consiglio dimostrato di avere preso in considerazione tutti gli elementi rilevanti, al fine di dimostrare la coerenza delle misure adottate con gli obiettivi fissati dal Trattato di adesione della Grecia e della Spagna in tema di sostegno alla coltura del cotone.

paiono largamente trascurati (e talvolta esplicitamente negati) nelle misure legislative, amministrative e politiche concretamente adottate nell'ultimo decennio, prima e dopo il Trattato di Lisbona.

Da ciò la proposta, formulata in talune sedi di dibattito europeo, di immaginare in un prossimo futuro una modifica dell'artt. 39 del TFUE, così da renderlo adeguato alle scelte di disaccoppiamento concretamente praticate a partire dalla Riforma del 2003; vale a dire di modificare il contenuto dei Trattati per renderlo adeguato al diritto derivato, piuttosto che di riorientare il diritto derivato e la PAC in coerenza con le solenni disposizioni confermate dagli Stati in sede di sottoscrizione dei Trattati⁶⁴.

In realtà, anche a prescindere in ipotesi dalle difficoltà giuridiche e istituzionali di ogni modifica dei Trattati⁶⁵, occorre sottolineare che anche i *soggetti della sicurezza alimentare* (quale *food security*) hanno trovato esplicito riconoscimento nel Trattato di Lisbona, attraverso l'introduzione di disposizioni prima assenti, che contengono rilevanti attribuzioni di competenze e di poteri.

Il riferimento è all'art. 43 del TFUE, che – dopo aver assegnato alla procedura legislativa ordinaria, con l'intervento di Commissione, Parlamento e Consiglio, l'adozione delle disposizioni in tema di organizzazione comune dei mercati agricoli e per il perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca – al par. 3 dispone:

«3. Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta le misure relative alla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative, nonché alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca».

Si tratta di disposizione nuova sul piano formale – come è segnalato, nella struttura del testo, dall'inserimento di un nuovo paragrafo, il par. 3, all'interno della scansione in paragrafi contenuta nel testo del precedente art. 37 del TCE, oggi sostituito dall' art. 43 del TFUE.

Sotto il profilo sostanziale, il Consiglio già in precedenza disponeva di tali poteri, che esercitava con l'adozione a maggioranza qualificata di regolamenti, direttive o decisioni, su proposta della Commissione, previa consultazione

⁶⁴ Cfr. D. BIANCHI, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, in «Riv. dir. agr.», 2009, I, p. 592.

⁶⁵ È sufficiente in proposito ricordare le esplicite posizioni assunte dalla Corte costituzionale tedesca in occasione della ratifica del Trattato di Lisbona da parte del Parlamento tedesco, con la sentenza 30 giugno 2009, che ha sottolineato che qualunque modifica dei Trattati europei, anche eventualmente con l'utilizzazione della c.d. "clausola passerella" di cui all'art. 48, par. 6, del TUE, dovrà necessariamente passare attraverso la preventiva specifica ratifica del Parlamento tedesco (il comunicato stampa ufficiale della sentenza, in trad. ital. di R. Caponi, è pubbl. in «Foro it.», 2010, IV, c. 164).

del Parlamento⁶⁶. Ma si trattava di una previsione unitaria, che aveva per proprio oggetto *sia* generali funzioni legislative *sia* specifiche funzioni di governo e di intervento.

Con il Trattato di Lisbona, l'esercizio della generale competenza legislativa anche nella materia agricola è stato trasferito alla *procedura legislativa ordinaria*, sottraendolo alla precedente diretta ed esclusiva competenza del Consiglio.

Ma questa scelta, coerente con l'impianto di Lisbona quanto alle generali scelte legislative e di regolazione, lasciava scoperto e privo di strumenti adeguati proprio il terreno degli interventi di governo, quali quelli sui prezzi, i prelievi, gli aiuti e le limitazioni quantitative, aventi tutti per oggetto snodi essenziali del mercato, in una logica di *governo della sicurezza*.

Il nuovo par. 3 dell'art. 43 TFUE prende atto della necessità di distinguere fra provvedimenti aventi contenuto di regolazione disciplinare, ricondotti alla procedura ordinaria che assegna un ruolo di decisivo co-protagonista al Parlamento europeo, e interventi gestionali e di diretto governo dell'economia, che restano – anche nel nuovo assetto istituzionale – assegnati alla responsabilità del Consiglio.

Si tratta di disposizione, che rende esplicita la difficoltà di dare risposte adeguate al complesso insieme di domande e di bisogni sotteso alla Politica agricola comune (quale confermato dall'art. 39 TFUE) soltanto attraverso il ricorso a politiche di concorrenza e di mercato per sé considerate, e che in tale prospettiva individua competenze e soggetti.

Certo – come è stato osservato dai primi commenti⁶⁷ – i poteri di intervento sul mercato così assegnati al Consiglio ben difficilmente potranno essere esercitati in assenza di preventiva intesa con la Commissione e il Parlamento europeo, e quand'anche esercitati dovranno misurarsi con i vincoli imposti dagli accordi internazionali stipulati in sede WTO, sicché un eventuale ricorso a tali strumenti potrebbe dar luogo a vivaci contenziosi internazionali.

Tuttavia la norma, proprio per la novità della formulazione testuale e per il contenuto in esplicita controtendenza rispetto alle scelte prevalenti di politica agricola comune dell'ultimo decennio, non sembra poter essere ignorata o banalizzata come una sorta di incidente di percorso dei redattori del Trattato di Lisbona.

Sicché non sembra possibile liquidare il permanere degli *oggetti della sicu-*

⁶⁶ Ai sensi dell'art. 37 del TCE.

⁶⁷ Cfr. D. BIANCHI, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, in «Riv. dir. agr.», 2009, I, p. 592.

rezza, e il riconoscimento dei *soggetti della sicurezza*, soprarichiamati, come inconsapevole e tralattizia conferma di modelli ormai passati, ma occorre piuttosto prendere atto che di sicurezza come *securitas*, esigenza di politiche attive di sicurezza degli approvvigionamenti, anche alimentari, i Trattati europei hanno continuato a farsi carico in un quadro, che collega sistematicamente *oggetti e soggetti* di questa *sicurezza*.

Soggetti e oggetti della sicurezza, e di politiche attive della sicurezza, sia quale *food safety* che quale *food security*, e dunque sia in riferimento alla salute che in riferimento al mercato, restano cruciali pur dopo le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, aprendo una fase fortemente dinamica di confronto fra istituzioni europee, Commissione, Consiglio e Parlamento, e in varia misura Stati membri, che a diverso titolo continuano a essere impegnati per il perseguimento attivo di una *securitas*, che per sua stessa natura sembra richiedere politiche “*pesanti*” e il recupero di *tavoli da disegno*, forse troppo frettolosamente accantonati nel processo di globalizzazione.

RIASSUNTO

Il lavoro indaga sui temi della sicurezza alimentare nella loro duplice declinazione di *food security* e di *food safety*, in dimensione europea e internazionale.

L'analisi muove dalla considerazione che i temi della sicurezza sono sempre più presenti nel dibattito dell'oggi, in ragione di ripetute crisi che hanno investito aree anche estranee al comparto agroalimentare, ma che con questo condividono sensibilità e domande.

A una pluralità di oggetti corrisponde una pluralità di crisi della sicurezza, tra loro diversamente articolate, ma in qualche modo collegate da elementi comuni, all'interno di quella che è stata definita una dimensione liquida della modernità.

In questo quadro la Politica Agricola Comune si segnala per la risalente attenzione ai temi della sicurezza alimentare, prima soltanto quale *sicurezza degli approvvigionamenti*, in prosieguo anche (ed in misura rilevante) quale *sicurezza igienico sanitaria*, e nell'oggi in una combinazione dinamica fra le due. Ne risulta, dopo il Trattato di Lisbona, una linea evolutiva dell'ordinamento europeo, caratterizzata dalla rinnovata attenzione verso i temi della sicurezza dell'approvvigionamento di alimenti sani e sicuri, quale componente strategica delle relazioni internazionali.

Se ne può concludere che torna ad emergere una dimensione della sicurezza come *securitas*, condizione di equilibrio che induce a riscoprire la necessità di regolazioni del mercato capaci di costruire nuovi assetti all'interno di una globalizzazione pervasiva.

ABSTRACT

The paper aims to discuss issues related to food in their multiple dimension of *food security* and of *food safety*, in the European and International perspectives.

The study moves from the consideration that security questions are increasingly relevant in the present social, legal and institutional debate, due to repeated crises involving areas which are external to the agro-food sector, but which share with this sector problems and critical points.

To a multiple series of objects and issues related to security corresponds a multiplicity of security crises, all situated within the *liquid dimension* of modern times.

In this framework the Common Agricultural Policy is characterized by the original attention to issues of security in the food market, originally only as *availability of supplies*, later on also (and in a relevant way) as *hygienic food safety*, and finally in present days on a dynamic combination of both. As a result, after the ratification of the Lisbon Treaty, the evolving trend of the European agro-food regulation appears to be oriented by a renewed attention toward the themes of the *availability of safe food supplies*, as a strategic component in international relations.

The conclusion is that to day is emerging a dimension of security as *securitas*, a balanced condition which induces to rediscover the importance of market regulations capable to build new paradigms within the pervasive globalization.