

# PERSONA E MERCATO



Rivista periodica on-line

[www.personaemercato.it](http://www.personaemercato.it)

Anno 2021 – Numero 1

ISSN 2239-8570

**Persona e Mercato** è una rivista fondata da Giuseppe Vettori.

**Direzione:** Giuseppe Vettori

**Comitato di direzione:** Fabio Addis; Giuseppina Capaldo; Ernesto Capobianco; Massimo Confortini; Giovanni Di Rosa; Pasquale Femia; Massimo Franzoni; Carlo Granelli; Stefan Grundmann; Francesco Macario; Marisaria Maugeri; Hans W. Micklitz; Emanuela Navarretta; Salvatore Orlando; Fabio Padovini; Stefano Pagliantini; Giovanni Passagnoli; Antonio Rizzi; Pietro Sirena; Massimo Zaccheo.

**Comitato dei revisori:** Giorgio Afferni; Arianna Alpini; Franco Angeloni; Josè Luis Argudo Periz; Maria Annunziata Astone; Federico Azzari; Angelo Barba; Vincenzo Barba; Luca Barchiesi; Emanuele Bilotti; Lucia Bozzi; Valentina Calderai; Mario Pio Calogero; Gabriele Carapezza Figlia; Valeria Caredda; Roberto Carleo; Sonia Carmignani; Achille Antonio Carrabba; Raffaele Caterina; Guillermo Cerdeira Bravo de Mansilla; Bianca Checchini; Maddalena Cinque; Maria Antonia Ciocia; Claudio Colombo; Nicola Corbo; Alessandra Cordiano; Camilla Crea; Fabrizio Criscuolo; Vincenzo Cuffaro; Alessandro D'Adda; Valeria De Lorenzi; Francesco Delfini; Matteo Della Casa; Stefano Deplano; Francesca Di Lella; Mirko Faccioli; Rocco Favale; Alessia Fachechi; Lourdes Fernandez Del Moral Dominguez; Edoardo Ferrante; Federico Ferroluzzi; Nicoletta Ferrucci; Arianna Finessi; Giancarlo Filanti; Massimo Foglia; Luigi Follieri; Giampaolo Frezza; Arianna Fusaro; Francesco Gambino; Rosaria Giampetraglia; Stefania Giova; Cecilia Gomez Salvago Sanchez; Mauro Grondona; Freddy Andrés Hung Gil; Paola Iamiceli; Claudia Irti; Angela La Spina; Eva Leccese; Raffaele Lenzi; Joelle Long; Francesco Longobucco; Emanuele Lucchini Guastalla; Nicola Lucifero; Daniele Maffeis; Anna Malomo; Francesca Manolita; Manuela Mantovani; Marisa Meli; Raffaella Messinetti; Francesco Mezzanotte; Andrea Mora; Arnaldo Morace Pinelli; Paolo Morozzo della Rocca; Gaetano Edoardo Napoli; Luca Nivarra; Luigi Nonne; Riccardo Omodei Salé; Andrea Orestano; Mauro Orlandi; Mauro Paladini; Massimo Palazzo; Antonio Palmieri; Rosanna Pane; Paolo Papanti Pellettier; Teresa Pasquino; Francesco Paolo Patti; Enza Pellecchia; Mauro Pennasilico; Leonardo Pérez Gallardo; Valerio Pescatore; Mariassunta Piccini; Carlo Pilia; Fabrizio Piraino; Dianora Poletti; Massimo Proto; Roberto Pucella; Vincenzo Putorti; Maddalena Rabitti; Andrea Renda; Francesco Rende; Giorgio Resta; Francesco Ricci; Vincenzo Ricciuto; Nicola Rizzo; Umberto Roma; Lucia Ruggeri; Antonio Saccoccio; Ugo Salanitro; Gabriele Salvi; Giovanna Savorani; Martin Schmidt-Kessel; Anna Scotti; Roberto Senigaglia; Anna Maria Siniscalchi; Umberto Stefini; Giovanni Stella; Sandra Swinkler; Chiara Tenella Sillani; Giulia Terlizzi; Mauro Tescaro; Stefano Troiano; Alberto Venturelli; Vincenzo Verdicchio; Pietro Virgadamo.

**Segreteria di redazione:** Daniele Imbruglia e Mario Mauro

**Redazione:** Antonio Gorgoni; Daniele Imbruglia; Mario Mauro; Serena Meucci; Carlo Pilia.

E-mail: [info@personaemercato.it](mailto:info@personaemercato.it)

Web: [www.personaemercato.it](http://www.personaemercato.it)

Persona e Mercato è testata registrata in data 9/10/2000 al n. 4995 dell'elenco della stampa periodica curato dal Tribunale di Firenze.

ISSN 2239-8570

Tutti i diritti di riproduzione sono riservati, comprese le rappresentazioni grafiche ed iconografiche. Ogni riproduzione, anche parziale e qualunque sia il formato e il supporto, è vietata, tranne per uso privato senza alcuno scopo commerciale. Sono consentite, inoltre, le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione. In ogni caso, l'integrità dei documenti riprodotti dovrà essere rispettata e la riproduzione, anche parziale, dovrà essere accompagnata dall'indicazione della fonte.

Tutti i contributi sono stati oggetto di valutazione positiva e anonima da parte di un membro del Comitato dei revisori, ad eccezione dell'Osservatorio a cura dell'OGID, esonerato ai sensi dell'art. 9, V co., del Regolamento per la classificazione delle riviste nelle aree non bibliometriche, approvato con Delibera del Consiglio Direttivo n. 42 del 20.02.2019.

## Saggi

Oltre la legalità. Un libro di Paolo Grossi, di Giuseppe Vettori.....	p. 5
Processi decisionali nei contratti a catena e nelle reti di contratti, di Stefan Grundmann	p. 13
Un giro d'orizzonte sulle nullità del terzo millennio, di Stefano Pagliantini .....	p. 31
Il controllo delle sopravvenienze nell'era della crisi, di Massimo Zaccheo .....	p. 51
Una questione di punti di vista. Interpretazione dei contratti asimmetrici e teoria delle fonti, di Valentina Calderai .....	p. 63
Contact tracing e app Immuni, di Dianora Poletti .....	p. 92
Trasparenza e analisi del rischio. Alcune osservazioni a margine del reg. (UE) 1381/2019, di Sonia Carmignani .....	p. 102
Azione di classe e tutela del consumatore: dall'art. 140 <i>bis</i> cod. cons. all'art. 840 <i>bis</i> c.p.c., di Maria Astone .....	p. 110
Rapporti familiari tra doveri, responsabilità e diritti fondamentali: profili evolutivi, di Antonio Gorgoni .....	p. 120

## Note e commenti

Tutela recuperatoria e nullità relativa nella contrattazione preliminare di immobili da costruire, di Daniele Imbruglia .....	p. 143
Il ruolo (di nuovo) anticiclico delle banche di credito cooperativo. Brevi riflessioni a margine dell'emergenza epidemiologica covid-19, di Giulia Rugolo .....	p. 160
La rilevanza del <i>know how</i> nell'ambito dei contratti di <i>franchising</i> , di Giorgia Anna Parini .....	p. 176
Teorie a confronto sulla natura della garanzia per vizi a seguito delle ultime pronunce delle Sezioni Unite, di Francesca Sartoris .....	p. 189

## Osservatorio

Diritto e nuove tecnologie. Rubrica di aggiornamento dell'OGID* .....	p. 211
---	--------

## TRASPARENZA E ANALISI DEL RISCHIO. ALCUNE OSSERVAZIONI A MARGINE DEL REG. (UE) 1381/2019

| 102 Di Sonia Carmignani

**SOMMARIO:** 1. *Rischio, pericolo e le ragioni dell'intervento normativo.* – 2. *Il piano di comunicazione.* – 3. *I destinatari.* – 4. *L'oggetto e la governance.* – 5. *Le modalità e le finalità.*

*ABSTRACT.* La ritenuta ambiguità di percezione nel pubblico dei consumatori della differenza tra pericolo e rischio è l'avvio dell'intervento normativo, ad opera del Reg. UE n. 1391/2019 sulla trasparenza e l'analisi del rischio nella filiera alimentare, nella prospettiva delle ricadute sulla comunicazione e sulla fiducia dei consumatori nel processo di analisi del rischio. L'analisi del piano di comunicazione, dei destinatari, dell'oggetto e della governance ha lo scopo di verificare l'effettività dell'intervento normativo con riguardo agli obiettivi di trasparenza.

*The retained ambiguity of perception in the public of consumers of the difference between danger and risk is the start of the regulatory intervention, by the Reg EU n. 1391/2019 on transparency and risk analysis in the food supply chain, in the perspective of the impact on communication and consumer trust in the risk analysis process. The analysis of the communication plan, the recipients, the object and the governance is aimed at verifying the effectiveness of the regulatory intervention with regard to the transparency objectives.*



## 1. Rischio, pericolo e le ragioni dell'intervento normativo.

La ritenuta ambiguità di percezione nel pubblico dei consumatori della differenza tra pericolo e rischio è l'avvio dell'intervento normativo sulla trasparenza e l'analisi del rischio nella filiera alimentare, non, va da sé, in una ovvia prospettiva definitoria, quanto nella prospettiva delle ricadute sulla comunicazione e sulla fiducia dei consumatori nel processo di analisi del rischio.

Nell'approvare la terza revisione della Recommended International Code of Practice e l'Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) system and guidelines for its application, la Commissione del Codex Alimentarius ha definito pericolo un qualsiasi agente chimico, fisico o biologico presenti nell'alimento o una qualunque condizione in grado di provocare un danno alla salute del consumatore, mentre il rischio attiene non solo alla probabilità di comparsa ma anche alla gravità delle conseguenze di esposizione a un pericolo per la salute umana. Riecheggiando le definizioni della Commissione del 1997, il Reg. UE n. 178/2002 all'art. 3 identifica il pericolo come agente patogeno, sia esso chimico, biologico o chimico, contenuto in un alimento o in un mangime, idoneo a produrre un effetto nocivo per la salute, demarcando la distinzione tra pericolo e rischio nella probabilità e gravità di un effetto nocivo per la salute conseguente alla presenza di un pericolo. In entrambe le definizioni, *l'actio finium regundorum* sembra svolta dalla gravità e dalla probabilità, che, se presenti, determinerebbero la transizione, o, meglio, l'arretramento dalla situazione di pericolo a quella di rischio<sup>1</sup>. Laddove, dunque, il pericolo è una situazione suscettibile di evolvere verso un danno, il rischio è caratterizzato dall'ambivalenza dello stato della realtà, nella quale il pericolo e il danno costituiscono ipotetici esiti.

L'incertezza sull'attitudine offensiva di agenti o di combinazione di fattori sposta la valutazione da giudizi fondati su leggi scientifiche a giudizi probabilistici fondati sulla statistica e sulle indagini epidemiologiche, determinando l'anticipazione

<sup>1</sup>In senso analogo, in altro contesto, il d. lg. 9 aprile 2008, n. 81, che, all'art. 2, lett. R e S definisce, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei rapporti di lavoro, il pericolo come "proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni" e il rischio come "probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno derivante dalle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione". Sul punto, a titolo esemplificativo, si rinvia a MORGANTE, *Spunti di riflessione su diritto penale e sicurezza del lavoro nelle recenti riforme legislative*, in *Cass. Pen.*, 2010, fasc. 9, 3319

della soglia di tutela dalla logica di prevenzione alla logica precauzionale<sup>2</sup>.

L'oscillazione tra pericolo e rischio si esprime tra potenzialità di danno del primo a fronte della indeterminatezza del secondo, dove l'interazione dinamica tra i fattori non necessariamente ma solo in ottica probabilistica è suscettibile di proiettarsi verso un evento dannoso. L'idoneità a cagionare un evento lesivo per la salute proprio del pericolo si muove nella prospettiva di rispondenza del fatto o della presenza dell'agente patogeno a leggi e giudizi scientificamente validati, laddove la fluidità dell'interazione tra i diversi fattori rende il rischio situazione di frattura rispetto al determinismo delle leggi scientifiche di causa- effetto, per porsi nel diverso ambito della incertezza del potenziale offensivo. L'incertezza del rischio anticipa la soglia della tutela alla luce del principio di precauzione, intervenendo nel momento del dubbio sui possibili sviluppi verso il danno di una determinata situazione.

Il dichiarato scopo di chiarire tale distinzione e di rafforzare la comprensione da parte del pubblico, è accompagnato dalla osservazione che dal vaglio di adeguatezza della legislazione alimentare emerge come la comunicazione del rischio, seguente alle prodromiche fasi dell'analisi e della gestione, sia considerata di scarsa efficacia. In questa prospettiva, il Reg. UE n. 1381/ 2019 interviene, modificando il pacchetto di Regolamenti sulla filiera alimentare<sup>3</sup>, con lo strumento del c.d. piano generale di comunicazione.

## 2. Il piano di comunicazione.

Articolato in obiettivi, notifiche, consultazioni e studi di verifica, il piano tiene presente i ruoli dei responsabili della valutazione e della gestione del rischio ed intende, tramite la comunicazione, accrescere la conoscenza e la comprensione delle specifiche questioni durante tutto il processo di analisi del rischio, ivi comprese le eventuali divergenze nella valutazione scientifica, nonché assicurare la coerenza, la trasparenza e la chiarezza nella formulazione delle raccomandazioni e delle decisioni per la gestione del rischio. Il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'analisi del rischio si accompagna alla partecipazione al processo dei consumatori, delle

<sup>2</sup>Cfr. FOLLIERI, *Decisioni precauzionali e stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 2016, 6.

<sup>3</sup>Si tratta dei Regg. N. 178/2002, 1829/2003, 1831/2003, 2065/2003, 1935/2004, 1331/2008, 1107/2009, 2283/2015, e la Direttiva 2001/18



imprese alimentari e del settore dei mangimi, della comunità accademica e di tutte le parti interessate, assicurando un trasparente scambio di informazioni e combattendo la diffusione di informazioni false.

Il piano promuove un quadro integrato di comunicazione del rischio e, in particolare, individua i fattori principali da tenere presenti nel decidere il tipo e il livello di comunicazione, nonché gli opportuni strumenti e canali da utilizzare ai fini della comunicazione, sulla base dei destinatari, e stabilisce i meccanismi di coordinamento per garantire la coerenza della comunicazione del rischio tra i responsabili della gestione e della valutazione del rischio, garantendo un dialogo aperto tra consumatori, imprese e parti interessate. A tal fine, l'Autorità per la sicurezza alimentare è chiamata ad istituire e gestire una banca dati degli studi commissionati o realizzati dagli operatori economici a sostegno di una domanda o di una notifica. In forza dell'art. 32 quater Reg. n. 178/2002, modificato dal Reg. n. 1381/2019, quando il diritto dell'Unione europea prevede che un'approvazione o un'autorizzazione, anche tramite notifica, possa essere rinnovata, il richiedente notifica all'Autorità gli studi che intende effettuare e l'Autorità apre una consultazione dei soggetti interessati sugli studi previsti ai fini del rinnovo. Nel caso di risultati contraddittori degli studi o di gravi controversie, la Commissione può chiedere all'Autorità di chiedere studi di verifica.

L'Autorità, in ossequio al principio di trasparenza, deve rendere pubblica tutta la produzione scientifica, gli studi e le informazioni supplementari, fermo restando l'obbligo di riservatezza qualora il richiedente dimostri che la divulgazione di tali informazioni sia idonea a danneggiare i suoi interessi in maniera significativa.

Il Reg. 1381/2019 è, dunque, focalizzato tutto sulla comunicazione, che si pone come *trait d'union* tra le regole di rintracciabilità, analisi e gestione del rischio, allarme rapido, responsabilità del produttore per prodotto difettoso, trascendendo il rapporto tra le parti, per segnalarsi come regola di mercato ed elemento strutturale delle dinamiche delle relazioni economiche.

Gli obiettivi di trasparenza disegnano un sistema di valori nel quale la necessità della circolazione delle informazioni appare prevalente rispetto alla protezione di altri valori, quali quello alla riservatezza, che l'art. 1 del Regolamento, modificando l'art. 39 del Reg. n. 178/2002, restringe a specifiche e nominate fattispecie. Il segreto su processi di fabbricazione, legami commerciali, informazioni sulle fonti di approvvigionamento o le strategie commerciali, la composizione quantitativa dell'oggetto della

richiesta ricevono protezione e considerazione solo nella misura in cui l'impresa fornisca la dimostrazione che la divulgazione di simili dati non tanto è suscettibile di danneggiare i suoi interessi, bensì che tale ipoteticità di danno sia significativa. Non è chiaro, tuttavia, se con il termine "significativo" il legislatore abbia inteso riferirsi all'accezione comune di rilevanza, peso, importanza o all'accezione tecnico-statistica, riferita alla possibilità che compaia un valore statisticamente differente da zero. Nel primo caso, il Regolamento sembrerebbe aprire ad una graduazione di valori, assegnando preminenza al valore della trasparenza e della comunicazione sui diritti di riservatezza e segreto dell'imprenditore, il quale dovrà dimostrare, per far valere la tutela del diritto al segreto, non solo, come accennato, che dalla divulgazione potrebbe ricevere un danno, ma che tale danno è rilevante, vasto, ingente, in una parola, significativo, appunto. Con la conseguenza che se l'imprenditore non fornisce la prova, ancorché in via probabilistica, del nesso tra comunicazione e danno in termini di rilevanza, il diritto alla riservatezza sembrerebbe destinato a retrocedere di fronte al preminente interesse alla trasparenza, non potendo, in tale ipotesi, impedire che informazioni sui processi di fabbricazione, sulla composizione e su altri aspetti della politica commerciale dell'impresa diventino di pubblico dominio. Laddove, viceversa, si acceda ad una interpretazione tecnica di significatività e la si legga nel significato statistico, ci si deve anche chiedere quale sia il numero limite o il livello limite sopra il quale la potenzialità di danno diventa significativa. Se si assume, per ipotesi, il limite zero, ogni scostamento da questo valore sarebbe significativo, con l'effetto che ogni ancorché minima potenzialità di pregiudizio agli interessi dell'impresa porterebbe ad attivare la tutela prevista dal rinnovato art. 39 del Reg. 178/2002. In altri termini, privilegiare l'interpretazione comune o l'interpretazione tecnica del termine significa restringere o ampliare l'area di azione del diritto alla riservatezza, rendendo l'operatività del modificato art. 39 legata alla sussistenza di differenti soglie di rilevanza.

Se, questo, rappresenta un punto di attenzione posto dal Reg. n. 1381/2019, non si può tacere che ulteriori spunti di riflessione emergono non tanto dall'articolato, estremamente tecnico nella sua formulazione, quanto dai considerando al Regolamento, con riferimento ai soggetti, all'oggetto, alle modalità e alla finalità della comunicazione.

### 3. I destinatari.





Sotto il primo profilo, ricorrente nei considerando è l'utilizzo del termine "cittadini" per identificare il target di riferimento della comunicazione, laddove l'articolo del Regolamento si riferisce al pubblico in termini di "consumatori".

Il transitare da un termine all'altro non si risolve nella pura osservazione terminologica della sinonimia. La declinazione normativa del "pubblico", destinatario delle strategie di comunicazione, consente di sondare l'estensione del consumatore al cittadino, come estensione lessicale dietro alla quale si colloca un mutamento di prospettiva della politica europea di tutela.

Sono note, al riguardo, le tappe attraverso le quali il consumo si è andato affermando più che in termini di semplice atto privato, in termini di atto a rilevanza pubblica, con il graduale spostamento della tutela del consumatore da un piano individuale e puramente riparatorio, successivo al contratto, ad una tutela preventiva generale a carattere diffuso, fondata sull'affidamento del mercato.

La promozione del consumatore da semplice controparte del produttore a cittadino, titolare di diritti fondamentali alla salute, alla sicurezza e all'informazione, è scandita dalla risoluzione CEE del 1975, diretta a garantire la sicurezza dei consumatori e la protezione contro i rischi per la salute e gli interessi economici, l'informazione e l'educazione dei consumatori nonché la loro consultazione e rappresentanza nella predisposizione delle decisioni che li riguardano; dall'Atto Unico Europeo del 1986, che accorda ai consumatori un elevato livello di protezione; dal Trattato di Maastricht del 1992, recante uno specifico titolo dedicato ai consumatori; dal Trattato di Amsterdam del 1997, nel cui art. 153 (oggi art. 169 TFUE) il legislatore comunitario promuove gli interessi dei consumatori ed assicura loro un elevato livello di protezione, tutelandone la salute, la sicurezza e gli interessi economici tramite la promozione del diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei loro interessi; dalla Carta di Nizza del 2000 e dalla Costituzione Europea del 2004, che formalizzano sul piano politico e giuridico i diritti del consumatore all'informazione, alla salute, alla sicurezza.

Alla tutela del consumatore l'art. 12 TFUE assegna valore pervasivo di tutte le politiche dell'Unione, prevedendo che nell'attuazione delle altre politiche o attività dell'Unione devono essere prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione del consumatore medesimo. In questo transitare dell'evoluzione della tutela del

consumatore verso una protezione anticipata e generale rispetto all'atto del consumo, indipendentemente dal concretizzarsi o meno dell'accordo negoziale, il mutamento della forma giuridica evidenzia il mutamento delle relazioni tra consumatore e mercato. Il passaggio dalla Risoluzione del 1975 al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea marca la dimensione non meramente programmatica, propria della Risoluzione CEE, bensì precettiva, come tale giuridicamente vincolante, della protezione dei diritti del consumatore. Il diritto all'informazione, con la tutela della salute, sono fondamenti imprescindibili del funzionamento del mercato, nel quale il consumatore esce dalla logica aziendalistica di *homo economicus* per affermare il suo *status* di cittadino e di individuo.

In questa prospettiva, l'informazione impone l'essenzialità del proprio ruolo nella garanzia della correttezza della gara concorrenziale parallelamente alla progressiva emersione del consumatore non tanto e non solo come *homo economicus*, quanto piuttosto e sempre più come individuo titolare di diritti fondamentali alla salute, alla sicurezza, alla tutela della dignità di persona e non di mera controparte commerciale. Una simile transizione traspare dunque dall'ondeggiare terminologico del legislatore europeo, che, predisponendosi a rafforzare le strategie di comunicazione al pubblico, identifica il pubblico certamente come formato da consumatori ma ancor più da cittadini, ovvero da individui partecipi dei diritti riconosciuti dalla legge, primi tra tutti i diritti fondamentali alla tutela della salute e al diritto all'informazione.

Non è inutile ricordare che l'art. 6 TUE contiene, al comma 1, il riconoscimento da parte dell'Unione europea dei diritti, delle libertà e dei principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, alla quale è attribuito il medesimo valore giuridico dei Trattati. Il Preambolo della Carta fonda l'Unione sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà, ponendo la persona al centro dell'azione istituzionale. L'art. 6 TUE, comma 2, sancisce inoltre l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Non si intende qui affrontare il problema se l'incorporazione della Carta nel Trattato, con la formula del riconoscimento dello stesso valore dei Trattati, e l'adesione alla CEDU siano significative di un progresso verso il processo di



costituzionalizzazione comunitaria<sup>4</sup> o se, al contrario, la positivizzazione dei diritti fondamentali sia condizione necessaria ma non sufficiente per rendere tali diritti destinatari di una copertura costituzionale in senso proprio<sup>5</sup>. Ciò che importa rilevare è che l'incorporazione della Carta dei diritti fondamentali nel Trattato e l'adesione alla CEDU segnano una tappa evolutiva dell'ordinamento europeo, che include tra i suoi compiti ora quello di garantire i diritti fondamentali non tanto e non solo in funzione del mercato interno, quanto piuttosto come finalità autonoma, che si affianca alle garanzie da assicurare al libero mercato<sup>6</sup>.

Il Trattato di Lisbona apre una prospettiva nella quale il sistema assunto dal legislatore comunitario è un sistema insieme concorrenziale e solidaristico. La persona, la tutela dell'individuo in quanto tale e la solidarietà sono i valori sui quali si fonda la nuova Unione europea.

In tale rinnovato quadro istituzionale, i diritti fondamentali perdono il ruolo di mero limite: Unione e Stati sono ora chiamati non solo a non violare i diritti, ovvero, per contro, a predisporre una tutela in vista del corretto funzionamento del mercato, quanto piuttosto a porre in essere azioni di *promozione* dei diritti medesimi, avendo peculiare riguardo all'applicazione della tutela. I compiti promozionali, che l'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali della Ue affida alle istituzioni europee ed agli Stati membri, impegnano i soggetti istituzionali a varcare nella legislazione di tutela i confini della complementarità funzionale al libero mercato, per porre in essere azioni rivolte al miglioramento della protezione, alla sua implementazione ma anche alla garanzia della sua effettività, valutata alla luce della reale ricaduta dei meccanismi di protezione sull'individuo. Ciò potrebbe condurre, in una prospettiva rivolta ai valori di solidarietà sociale e di considerazione della dignità della persona, a promuovere i diritti fondamentali *oltre* il loro riconoscimento, per approdare ad azioni rivolte alla *qualità* dei diritti, incentivando e realizzando la formazione di una accurata coscienza del consumatore, rendendolo

<sup>4</sup>Sul punto, PINELLI, *La Carta dei diritti, la cittadinanza, la vita democratica dell'Unione*, in Bassanini - Tiberi, *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna 2004. Ma v. Mandato della CIG- Allegato I- I.3, dove il Consiglio precisa che che il TUE e il TFUE non hanno carattere costituzionale.

<sup>5</sup> In senso dubitativo, cfr. AZZARITI, *Il futuro dei diritti fondamentali nell'era della globalizzazione*, in *Pol. Dir.*, 2003, 3. Svaluta il contenuto dell'art. 6 TUE, PATRONO, *Addio Costituzione europea? I nomi: Trattato, Costituzione; la cosa: il diritto europeo*, in [www.costituzionalismi.it](http://www.costituzionalismi.it) 17/07/2007

<sup>6</sup> Cfr. CARTABIA, *I diritti in azione. Università e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007

consapevole dei diritti e degli interessi sia come singolo che come gruppo.

In questa direzione sembra collocarsi il Regolamento n. 1381, che focalizzando l'attenzione sulla comunicazione del rischio, si propone di disciplinare la comunicazione, intervenendo sul piano qualitativo e quantitativo, al fine di renderla capillare e completa, migliorando sul piano della trasparenza le relazioni tra cittadini e autorità preposte alla tutela della sicurezza alimentare.

#### 4. L'oggetto e la governance.

Sia consentito, al riguardo, tuttavia, e con riferimento all'oggetto del Regolamento, evidenziare un passaggio, anche in questo caso apparentemente terminologico, a ben vedere di natura sostanziale.

Il riferimento è all'utilizzo del termine comunicazione, forse non del tutto consono ai destinatari di tale comunicazione, ovvero i cittadini.

Invero, interesse del regolamento è che il pubblico sia destinatario di "comunicazioni", ovvero della trasmissione, nel senso di "messa in comune" e diffusione, di dati, notizie, studi, pareri, funzionali a rendere partecipe i cittadini del processo di analisi del rischio alimentare. Tale diffusione appare, tuttavia, funzionale non tanto a garantire una idonea e corretta comprensione dei dati comunicati, quanto piuttosto a realizzare un ossequio al principio formale di trasparenza del mercato. Se, però, perseguire la trasparenza significa anche garantire la massima circolazione delle notizie, non significa anche che la trasparenza coincida necessariamente con l'informazione dei cittadini. L'apparato di comunicazione previsto dal Regolamento è una architettura di mera trasmissione di notizie senza che vi sia verifica alcuna in ordine all'effettiva comprensione dei cittadini, titolari del diritto all'informazione come diritto di libertà individuale. Sembra, cioè, che la disciplina della comunicazione sia rivolta a tutelare il rispetto delle regole di mercato, prima ancora, o piuttosto che, il rispetto dei valori di libertà individuale dei cittadini. In definitiva, sembra che l'utilizzo del termine "cittadini", rimandando ai valori connessi alla persona indipendentemente dall'atto di consumo, avrebbe forse richiesto l'utilizzo del termine "informazione", non già come variante lessicale ma come individuazione di un diritto fondamentale del cittadino- persona, strumentale per effettuare, da consumatore, scelte consapevoli.

Nell'ottica contenutistica non c'è dubbio che un simile modello appare uno strumento particolarmente funzionale alla trasparenza,





fornendo notizie globali e complete sulle procedure di analisi del rischio e sugli studi scientifici, anche laddove contraddittori e anche laddove vi sia necessità di commissionare studi di verifica. Ricollegandosi alla affermata, nei considerando, ambiguità di percezione tra pericolo e rischio, l'ampiezza della comunicazione sembra diretta a focalizzare l'attenzione del pubblico sulle procedure tramite le quali le ipotesi sono verificate e come conducono all'assunzione di provvedimenti specifici. Il piano di comunicazione veicola cioè l'iter lungo il quale l'incertezza del rischio che gravita nel mondo delle ipotesi, dove il valore delle idee è provvisorio ed in attesa di conferme o smentite, può diventare evidenza scientifica validata da studi e verifiche.

A ben vedere, il recupero del profilo informativo oltre quello comunicativo è contenuto nel 41° considerando, che esplicitamente dispone che i diritti di accesso ai documenti previsti nella normativa europea non sono pregiudicati né limitati dalle disposizioni presenti nel Regolamento n. 1381. Il Piano di comunicazione del rischio non sembra allora esaustivo del flusso di notizie che dalle autorità pubbliche muove verso il pubblico, coniugandosi piuttosto in una logica di sistema con il principio di accessibilità, diretto ad attribuire ai cittadini-consumatori non solo uno strumento di acquisizione di notizie ma anche uno strumento di controllo sull'adempimento da parte delle autorità degli obblighi imposti dalla normativa europea. Richiamando il diritto di accesso, il Regolamento estende il controllo dell'azione svolta dall'Autorità per la sicurezza alimentare e dalla Commissione, rivolgendosi al pubblico non solo come destinatario delle comunicazioni ma anche come *public watchdog* della trasparenza del mercato e della sicurezza del sistema agroalimentare. Sia che si intenda configurare tale diritto di accesso come diritto soggettivo, riconosciuto al singolo ed alla collettività come situazione giuridica pretensiva volta ad ottenere informazioni dalle autorità pubbliche e a non vedere ostacolata la libera circolazione delle notizie, sia che si veda nel richiamato considerando il riconoscimento di un interesse della collettività, che si configura come un sistema di relazioni di reciproca dipendenza, all'interno del quale si riconoscono i singoli diritti individuali, ciò che sembra emergere è che il diritto di accesso agli atti concretizza il diritto all'informazione, che si pone in rapporto di complementarità funzionale con il piano di comunicazione del rischio.

Invero, il diritto all'informazione è connotato da una relazione di stretta funzionalità con la tutela della salute e della sicurezza. In questa prospettiva,

è riconosciuto al singolo un diritto che è funzionale alla tutela di un valore, la salute, ovvero un diritto fondamentale dell'individuo. L'esercizio del diritto ad accedere alle informazioni è, dunque, strumentale alla protezione dei diritti inviolabili dell'individuo, e potrebbe, in caso di violazione degli obblighi informativi da parte degli Stati, essere fatto valere con l'azione di responsabilità per omessa informazione in violazione dei Regolamenti europei.

Il diritto all'informazione come strumento di sorveglianza della collettività sulle autorità preposte alla comunicazione del rischio si colloca a fondamento del sistema di governo dell'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Ciò disegna un modello di *governance* della comunicazione nel sistema agroalimentare edificato non tanto e non solo a livello apicale sull'Autorità e sulla Commissione, ma disegnato in modo "diffuso", tramite la partecipazione dei singoli come controllori dell'agire pubblico.

Il Regolamento n. 1381/2019 sembra in definitiva elevare a sistema un aspetto sconosciuto al Regolamento sulla sicurezza alimentare ovvero la interazione tra soggetti istituzionali e pubblico dei consumatori, in una relazione sinergica tra pluralismo sociale e livelli istituzionali.

## 5. Le modalità e le finalità.

Articolate le modalità della comunicazione del rischio. Il considerando 4 è focalizzato sulla necessità di garantire una comunicazione trasparente, ininterrotta e inclusiva. La pluralità degli aggettivi se, da un lato, dà conto della tensione del legislatore verso la comunicazione come flusso continuo di notizie e dati strumentali alla trasparenza del mercato, dall'altro sembra soffermare l'attenzione sul coinvolgimento nella comunicazione di tutti i soggetti, senza indulgere nelle categorie generali ed astratte delineate per individuare la figura del consumatore. La politica di comunicazione "inclusiva", cioè, segnala che target di riferimento del flusso informativo sono, appunto, i cittadini, non solo il consumatore medio, normalmente attento e ragionevolmente avveduto, aprendo, dunque, la comunicazione a tutte le fasce della popolazione, ivi compreso il consumatore "non medio", ovvero il consumatore debole.

Non vi è che non ricordi la Direttiva 2005/29, al quale contempla, nel 18° considerando, una figura di consumatore la cui reazione tipica in una



determinata situazione di comunicazione simbolica deve essere determinata formulando giudizi non pre-disposti da modelli generali e astratti. In questa direzione, l'art. 20, comma 3, del Codice del Consumo dispone che le pratiche commerciali, le quali, pur raggiungendo gruppi più ampi di consumatori, sono idonee a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico non solo di un gruppo di consumatori chiaramente individuabile, particolarmente vulnerabile al prodotto cui si riferiscono a motivo della loro infermità mentale o fisica, della loro età o ingenuità, devono essere valutate nell'ottica del componente medio di tale gruppo. Nella indifferenziata categoria del consumatore medio, la Direttiva e il Codice del Consumo aprono un varco, estrapolando, in una sorta di sistema di scatole cinesi, un modello di consumatore che si caratterizza come sotto-insieme del modello del consumatore medio, a sua volta individuato nella categoria generale del consumatore<sup>7</sup>. Dal consumatore al consumatore medio, il consumatore vulnerabile si pone come prodotto non già di una astrazione statistica, ma di una valutazione concreta che gli organi giurisdizionali e le autorità nazionali devono condurre al fine di determinare la reazione nei confronti della comunicazione simbolica. La posizione di debolezza, legata alle condizioni individuali, è il fattore determinante nella identificazione della decettività del messaggio e l'elemento di selezione di una fattispecie di consumatore medio, destinata a spezzare la monoliticità della generica figura del consumatore medio. Le situazioni, fisiche, materiali, psicologiche rilevano, tuttavia, non di per sé, ma in relazione alla controparte commerciale, in tanto in quanto incidono sulla dialettica contrattuale, accentuando lo squilibrio tra le parti<sup>8</sup>, ed abbassando l'esigibilità della condotta di attenzione da parte del consumatore.

<sup>7</sup> Su cui, a titolo meramente esemplificativo, ROCCO DI TORREPADULA, *Sulla nozione di consumatore*, in *I contratti*, 2007. Più di recente, PAGLIANTINI, *La tutela del consumatore nell'interpretazione delle Corti*, Torino, 2012; MICKLITZ, *Il consumatore: mercatizzato, frammentato, costituzionalizzato*, in Alpa (a cura di), *I nuovi confini del diritto privato europeo*, Milano, 2016; AMMANNATI, *Il paradigma del consumatore nell'era digitale: consumatore digitale o digitalizzazione del consumatore?*, in Capriglione (a cura di), *Liber amicorum Guido Alpa*, Milano Padova, 2019, 427.

<sup>8</sup> Sul punto, mi limito a rinviare a SCARLO, *Il contraente debole*, Torino, 2006; LIPARI, *Categorie civilistiche e diritto di fonte comunitaria*, in *Riv. Trim. Dir.Proc. Civ.*, 2010, 8; BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, Milano, 2016; ALPA, *La tutela del consumatore*, in Di Donna (a cura di), *Diritto privato dell'economia*, Torino, 2019, 335; MAUGERI, *Il contratto con il consumatore nell'UE fra ordoliberalismo e altri neoliberalismi*, in *Moneta e credito*, 2019, 365.

Gli obiettivi di giustizia sociale nel contesto di efficienza del mercato, con l'attenzione ai diritti dei consumatori come individui, singolarmente considerati, conducono, dunque, a delineare i destinatari della comunicazione del rischio, individuati nei cittadini, cioè in tutti gli appartenenti alla collettività, siano essi informati, attenti o meno, nella prospettiva della realtà piuttosto che della medietà statistica.

L'ultima osservazione riguarda le finalità della comunicazione.

Riporta il 12° considerando che la trasparenza del processo di valutazione del rischio contribuisce a che l'Autorità acquisisca maggiore legittimità agli occhi del consumatore, accrescendo la fiducia nel lavoro svolto, per evidenziare, nel successivo considerando 18, che è necessario assicurare che l'Autorità funzioni in modo efficiente e che sia migliorata la "sostenibilità delle sue competenze". L'obiettivo di perseguire la massima trasparenza nel mercato sembra affiancarsi, cioè, all'altro obiettivo di legittimare l'Autorità per la sicurezza alimentare, di aumentarne la credibilità, come se il ruolo assegnatole dal Reg. n. 178/2002, istitutivo dell'Autorità medesima, avesse subito un progressivo appannamento, se non piuttosto, non fosse mai uscito dalle dichiarazioni teoriche del regolamento istitutivo, per declinarsi con l'effettività delle azioni ed il loro riconoscimento sociale all'interno della collettività dei consumatori. In questa prospettiva, il Reg. n. 1381/2019 sembra collocarsi su un piano di autoreferenzialità piuttosto che di proiezione verso il pubblico: sembra, cioè, che l'articolato meccanismo dei piani di comunicazione sia diretto certamente ai cittadini, ma nella misura in cui questo sia funzionale agli interessi dell'Autorità per la sicurezza alimentare e alla sua legittimazione sociale.

L'ambiguità dei ricordati considerando si accentua laddove il riferimento è alla sostenibilità delle competenze dell'Autorità.

Vero è che il considerando 18 atteggia la sostenibilità delle competenze dell'Autorità a sostenibilità in senso tecnico, evidenziando la necessità di rafforzare il sostegno fornito dall'Autorità e dagli Stati membri al funzionamento del comitato scientifico e dei gruppi di esperti. In particolare, all'Autorità deve essere affidato il compito di organizzare l'attività preparatoria di ausilio ai gruppi di esperti, anche tramite la redazione di progetti preliminari dei pareri scientifici da sottoporre ai gruppi di esperti scientifici.

Tuttavia, se certamente pilastro fondamentale della trasparenza è la garanzia dell'indipendenza delle valutazioni scientifiche dell'Autorità, il

riferimento da parte del legislatore europeo alla sostenibilità delle competenze dell'Autorità non dovrebbe, sotto il profilo della comunicazione, lasciare in ombra l'altro profilo della sostenibilità, che è quello del cittadino- consumatore. Il focus sull'Autorità, cioè, pare oscurare l'interfaccia del lavoro dell'Autorità medesima, ovvero i destinatari della comunicazione. L'obiettivo di garantire la massima e trasparente comunicazione del rischio è perseguibile certamente rafforzando le competenze dell'Autorità, ma anche e soprattutto assicurando che tale comunicazione sia adeguata oltre che ineccepibilmente completa. La sostenibilità delle competenze dell'Autorità dovrebbe accompagnarsi alla sostenibilità della comunicazione da parte dei cittadini, sostenibilità costituita dal dover essere della comunicazione, ovvero una comunicazione necessariamente improntata ai principi di chiarezza e trasparenza, dunque una comunicazione che non può essere tecnicamente o formalmente completa ma di fatto incomprensibile al consumatore.

Aspetto, questo, che pare non considerato dal legislatore, centrato sulla capillarità delle comunicazioni piuttosto che sulla comprensibilità delle stesse.



