

**RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO**

Anno XC Fasc. 4 - 2011

Eleonora Sirsi

---

**IL DIRITTO ALL'EDUCAZIONE DEL  
CONSUMATORE DI ALIMENTI**

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

ELEONORA SIRSI

## IL DIRITTO ALL'EDUCAZIONE DEL CONSUMATORE DI ALIMENTI (\*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. L'educazione del consumatore nel Codice del consumo. — 3. L'educazione del consumatore di alimenti e l'educazione alimentare nelle norme europee. — 4. Tre ambiti di riferimento per leggere l'educazione del consumatore di alimenti. — 5. L'educazione del consumatore di alimenti come educazione alimentare. — 6. Una ricapitolazione e una proposta.

1. Lo sviluppo del diritto alimentare e la ricerca delle ragioni per una considerazione autonoma in termini di istituti e di sistema ha trovato fin dal principio uno dei suoi principali riferimenti nella tutela del consumatore (1) inteso come destinatario (2) finale dell'alimento.

---

(\*) Questo scritto è stato elaborato a partire dall'intervento proposto nel convegno dell'ORAAL svoltosi a Pisa, nel luglio di quest'anno 2011, su "Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari" i cui atti — comprensivi del maggior numero di relazioni e interventi — sono stati pubblicati nel volume omonimo a cura di Marco Goldoni ed Eleonora Sirsi edito da Giuffrè; altri contributi sono stati pubblicati nel fascicolo terzo di questa *Rivista*, 2011.

(1) Sul ruolo della tutela del consumatore nella costruzione del diritto alimentare vedi L. FRANCIOSI, *Il diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 502 ss.; L. COSTATO, *I principi fondanti il diritto alimentare*, in *Riv. dir. alim.* n. 1 2007; *ivi* anche F. ADORNATO, *Agricoltura e alimentazione*. Vedi in proposito anche le considerazioni di D. GABDIN, *Droit de l'alimentation et droit agricole européens: quelle articulations?*, in questa *Rivista*, 2010, I, p. 351 ss.

(2) Vedi art. 1, comma 3°, del reg. 1169/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti 1924/2006/CE e 1925/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento 608/2004/CE della Commissione

Al consumatore come protagonista della scena economica sono riconosciuti e attribuiti, fin dalla metà degli anni '70 (3), una serie di diritti fra i quali compare il diritto all'educazione. Per esso è mancata una significativa e specifica attenzione da parte della dottrina sia civilistica sia pubblicistica (4) che si è occupata dell'ampio tema della tutela del consumatore. In particolare, il riferimento costante nelle espressioni normative all'educazione in associazione all'informazio-

---

(3) Riferendosi esclusivamente all'evoluzione delle regole al livello europeo, il primo richiamo all'educazione del consumatore — dopo alcune iniziative di rilievo più circoscritto dello stesso Consiglio d'Europa quali la risoluzione n. 29 del 1971 sull'educazione e sull'istruzione del consumatore nel periodo scolastico, e la risoluzione n. 8 del 1972 sulla protezione dei consumatori contro la pubblicità menzognera — compare nel testo della “Carta europea di protezione dei consumatori” approvata dall'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa (risoluzione n. 543) nel 1973: in essa vengono elencati i diritti che auspicabilmente gli Stati membri avrebbero dovuto riconoscere ai consumatori; nel 1975 la Risoluzione del Consiglio della CEE sul *programma preliminare per una politica di protezione del consumatore* afferma la necessità che la Comunità economica europea intervenga nella materia; nell'individuazione degli obiettivi che dovranno essere perseguiti dalla legislazione compaiono, dopo la protezione contro i rischi per la salute e la sicurezza: la tutela degli interessi economici; la predisposizione di strumenti per la consulenza, l'assistenza e il risarcimento dei danni; l'informazione ed educazione, seguita dalla consultazione dei consumatori e delle loro organizzazioni, e la rappresentanza dei loro interessi nell'elaborazione degli atti politici e normativi che li riguardano. Il documento sottolinea che di tali temi la Comunità dovrà tener conto nello svolgimento delle sue politiche e nei diversi settori di intervento, dall'agricoltura, all'ambiente, ai trasporti, all'energia.

Con riferimento all'educazione si stabilisce, al livello dei principi: «Gli opportuni mezzi educativi devono essere posti a disposizione dei bambini, dei giovani e degli adulti, in modo da permettere loro di comportarsi come consumatori informati, in grado di effettuare una scelta oculata fra i beni e i servizi e consapevoli dei loro diritti e delle loro responsabilità. Per conseguire tale obiettivo, il consumatore dovrebbe in particolare disporre delle conoscenze basilari dei principi dell'economia contemporanea».

In termini generali si deve ricordare che la tutela del consumatore nasce, com'è noto, negli USA ed è legata alle battaglie delle donne ed insieme anche ai prodotti alimentari, come dimostra la prima legge di tutela dei consumatori con riferimento ad alimenti adulterati ed etichettati in modo ingannevole, il *Pure Food and Drug Act* del 1906: sul punto vedi ALPA, *Responsabilità d'impresa e tutela del consumatore*, Milano, 1975 e in altre opere, che propende per l'individuazione dell'origine del *consumerism* nello sviluppo dell'associazionismo dei consumatori negli anni '60.

(4) Sul rilievo dei profili pubblicistici della tutela del consumatore di alimenti vedi tra gli altri F. PIZZOLATO, *Autorità e consumo. Diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, Milano, 2009 e, da ultimo, M. TAMPONI, *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale*, in *Trattato di Diritto agrario*, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, 3. *Diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 604 ss.

ne — “informazione ed educazione” — lungi dall’essere oggetto di attenzione critica, nei termini di una endiadi idonea a rappresentarne le relazioni (5), ha indotto i commentatori a soffermarsi prevalentemente se non esclusivamente sul primo termine — oggetto di grande attenzione da parte di giudici e legislatori — lasciando il secondo per lo più, oltre che alle cure delle organizzazioni internazionali (6), alle analisi extragiuridiche (7). La più puntuale considerazione della quale il diritto all’educazione è stato oggetto in importanti interventi dei legislatori nazionale ed europeo e la pluralità di iniziative assunte negli ultimi anni dai governi locali e da un più maturo mondo dell’associazionismo inducono oggi a riflettere sul significato e sullo specifico rilievo giuridico dell’inclusione dell’educazione fra i diritti del consumatore e sulle tendenze delle politiche di educazio-

---

(5) Ci si limita per lo più a constatare il rapporto di causa-effetto secondo l’idea che, essendo il fine dell’informazione il comportamento di scelta consapevole e razionale, ad essa si può disporre solo colui che, in possesso degli strumenti offerti dall’educazione, è in grado di comprendere il significato delle informazioni ricevute.

(6) L’OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) e la FAO (*Food and Agriculture Organization*) hanno dato una precisa definizione di educazione alimentare come «processo informativo ed educativo per mezzo del quale si persegue il generale miglioramento dello stato di nutrizione degli individui attraverso la promozione di adeguate abitudini alimentari, l’eliminazione dei comportamenti alimentari scorretti, l’utilizzazione di manipolazioni più igieniche degli alimenti ed un efficiente utilizzo delle risorse alimentari».

Un’immagine, quindi, quasi esclusivamente tecnico-operativa, legata al profilo della creazione di competenze anche in ragione delle realtà nelle quali prevalentemente operano e della loro *mission*: vedi i programmi di *Nutrition education and consumer awareness* della FAO in <http://www.fao.org/ag/humannutrition/nutritioneducation/49739/en/> e dell’OMS, *Nutrition for health and development* in <http://www.who.int/nutrition/en/>. Vedi anche, a testimonianza delle prime forme strutturate d’interesse per il tema al livello internazionale, il *Report* del 1964 di FAO, UNESCO e OMS: *Teacher’s role in nutrition education*.

(7) Fra queste emergono le letture sociologiche che hanno messo in evidenza le trasformazioni che questo soggetto economico ha conosciuto dal periodo della prima industrializzazione e dell’avvento della produzione di massa fino alla affermazione della società riflessiva e al superamento della visione individualistica dell’atto di consumo a favore di una considerazione dello stesso come atto a valenza sociale collocato nel sistema di interdipendenze che caratterizza oggi la società dei consumi: in questo ambito l’educazione è al centro dell’analisi dei modi di formazione della domanda al consumo inteso come pratica culturale. In particolare sul ruolo della sociologia dei consumi vedi G. RAGONE, *Descrivere e spiegare: un vecchio dilemma della sociologia dei consumi*, in *Cum-sumo. Prospettive di analisi del consumo nella società globale*, Milano, 2006, p. 102 ss.

ne al consumo, in bilico fra istanze di protezione e tentazioni proibizioniste, fra derive paternalistiche (8) e salvaguardia del *right to do wrong* (9) come simbolo del principio/valore costituzionale della libertà dell'individuo.

Con riferimento al diritto alimentare l'educazione dei consumatori, intesa sia come diritto fondamentale sia come oggetto di politiche pubbliche, sembra essere un terreno fertile per il riconoscimento delle peculiarità delle relazioni sociali ed economiche che hanno ad oggetto l'alimento e l'alimentazione ed offre un' interessante prospettiva per guardare ad alcune tendenze che oggi caratterizzano questo ambito del diritto.

2. Nel Codice del consumo, l'educazione è qualificata come diritto fondamentale del consumatore — art. 2, 2° comma, lett. *d*) (10) — e strutturata in termini di obiettivi, soggetti e contenuti — art. 4 (11) — in funzione delle finalità generali del Codice di intervento nelle dinamiche contrattuali e del mercato (12), nella conso-

---

(8) Il dibattito fra paternalismo ed antipaternalismo conta molti e importanti protagonisti, se si pensa che le analisi partono, necessariamente, da Kant (vedi, da ultimo, *Sette scritti politici liberi*, a cura di M.C. Pievatolo, Firenze, 2011 e ivi soprattutto la traduzione dello scritto *Sul detto comune: questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica*, e la relativa notazione della curatrice, p. 91 ss.): con riferimento ad alcuni interventi normativi come l'amministrazione di sostegno vedi R. CATERINA, *Paternalismo e antipaternalismo nel diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, II, p. 771 ss.; vedi inoltre, fra gli altri, G. MANIACI, *Contro il paternalismo giuridico*, in *Materiali per una storia della cultura giur.*, 2011, 1, p. 133 ss.

(9) J. WALDRON, *A right to do wrong*, in *Ethics*, Vol. 92, No. 1, Special Issue on Rights (Oct., 1981), p. 21 ss.; vedi anche B. CELANO, *Diritti umani e diritto a sbagliare (La cultura occidentale è compatibile con i diritti umani?)*, in *Jura gentium*, 2005, I.

(10) Trasposizione (con l'aggiunta della lettera *c bis*) dell'art. 1 della legge n. 281 del 1998 "Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti".

(11) «L'educazione dei consumatori e degli utenti è orientata a favorire la consapevolezza dei loro diritti e interessi, lo sviluppo dei rapporti associativi, la partecipazione ai procedimenti amministrativi, nonché la rappresentanza negli organismi esponenziali. Le attività destinate all'educazione dei consumatori, svolte da soggetti pubblici o privati, non hanno finalità promozionale, sono dirette a esplicitare le caratteristiche di beni e servizi e a rendere chiaramente percepibili i benefici e i costi conseguenti alla loro scelta; prendono, inoltre, in particolare considerazione le categorie di consumatori maggiormente vulnerabili».

(12) Sull'impossibilità di definire il mercato a prescindere dalla valutazione della struttura dell'offerta e dei comportamenti degli operatori, sulla relazione fra libertà con-

lidata prospettiva del superamento delle asimmetrie informative e di potere contrattuale. La natura per certi aspetti ibrida del Codice del consumo, unico nel suo genere (13), in considerazione della sua concezione oggettiva e insieme del ruolo di “manifesto” dei diritti dei consumatori (14), ha determinato l’inserimento dell’educazione del consumatore — non del “diritto all’educazione” — in una Parte dedicata ad un gruppo di istituti caratterizzati dalla conformazione dell’attività del professionista (come soggetto contrapposto al consumatore) nel contesto squisitamente privatistico del rapporto di consumo.

Nella celebrata logica sequenziale (15) l’educazione è considerata

---

trattuale ed equilibrio del mercato, fra asimmetrie nel contratto e nel mercato, *ex multis*, A. ZOPPINI, *Il contratto asimmetrico tra parte generale, contratti di impresa e disciplina della concorrenza*, in *Riv. dir. civ.*, 2008, p. 515 ss.; N. IRTI, *L’ordine giuridico del mercato*, Bari, 2004; M. GRONDONA, *Il contratto, l’ordinamento giuridico e la polemica tra Emilio Betti e Giuseppe Stolfi*, in *www.comparazioneDIRITTOCIVILE.IT*: «Da qualche tempo il contratto ha smesso di essere considerato quella combinazione virtuosa degli egoistici intenti che discende dalla *vulgata* smithiana della ‘mano invisibile’. In effetti, l’esperienza ha dimostrato in abbondanza che la disparità di potere contrattuale è un dato costante e fisiologico dei rapporti economici e che nel contratto si riverberano le medesime asimmetrie e prevaricazioni che operano nel mercato. Come dire, alla tradizionale filosofia soggettivistica, imperniata sul dogma della libera volontà, si è venuta sostituendo una più oggettivistica lettura incentrata sulla congruità dello scambio».

(13) Un Codice del consumo esiste anche in Francia e da più tempo (1978) ma in esso l’educazione trova spazio esclusivamente come compito delle istituzioni pubbliche e più precisamente del *Conseil national de l’alimentation* (art. D541-1-3) e dell’*INC (Institut National de la consommation)* (art. R531-1). La recente direttiva europea 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, a dispetto del nome si “limita” a intervenire nell’ambito contrattuale.

Sui criteri di aggregazione delle norme e sulla struttura del Codice vedi fra gli altri. V. CUFFARO (a cura di), *Codice del consumo*, Milano, 2008, p. 6, dove si ricordano le ragioni della scelta del criterio ordinante dell’atto di consumo invece di quello dell’elencazione dei diritti fondamentali del consumatore.

(14) Così G. ALPA, *Art. 1, Finalità e oggetto*, in *Codice del consumo. Commentario*, a cura di Guido Alpa e Liliana Rossi Carleo, Napoli, 2005, p. 17 ss.

(15) Così la *Relazione al Decreto Legislativo recante Codice del Consumo, a norma dell’articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229*: «La struttura e l’articolazione del codice sono state ispirate ai modelli sul processo d’acquisto del consumatore, che ne evidenziano i principali stadi in una logica sequenziale. In tale senso, le norme del codice sono da considerarsi in piena sintonia con la teoria delle fondamentali fasi del processo. Si parte da quelle volte a favorire l’educazione e l’informazione del consumatore nei momenti corrispondenti all’emergere dei bisogni e dei desideri di acquisto e possesso, concernenti beni e servizi di consumo. Si prosegue con le fasi che tutelano il consumatore, nel delicato stato della raccolta di informazioni da fonti istituzionali, commerciali,

nell'ambito delle attività preliminari e preparatorie (16) la cui espresa considerazione consentirebbe — secondo una tendenza affermata in termini generali nella materia — una anticipazione della tutela (17). L'emergere di bisogni e desideri di acquisto di beni e servizi è considerata autonomamente dal legislatore come fase nella quale un

---

personali ed empiriche. Si considerano ancora i momenti che sostengono la razionalità e la trasparenza dei processi valutativi sulle alternative di scelta del consumatore». Sulla strutturazione del Codice del consumo vedi, fra gli altri: L. ROSSI CARLEO, *Art. 4, Educazione del consumatore*, in *Codice del consumo. Commentario*, a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, Napoli, 2005, p. 115 ss.

(16) «Intorno ai contratti del consumatore sono andate infatti aggregandosi, nel tempo, numerose disposizioni direttamente o indirettamente relative alla fase precontrattuale (...) La particolare attenzione riservata alle vicende che precedono la conclusione del contratto sembra trovare spiegazione ove si consideri come uno dei principali motivi ispiratori degli interventi regolamentari appaia costituito (...) dalla opportunità di rimuovere o, almeno, limitare gli ostacoli che, nel rapporto tra professionista e consumatore, usualmente si frappongono all'ordinato ed efficiente svolgimento delle dinamiche di mercato e, conseguentemente, al buon funzionamento di quest'ultimo nel suo complesso. In tale prospettiva, infatti, è proprio la fase della costruzione del vincolo ad assumere centralità, poiché ogni fattore distorsivo che operi al suo interno può condurre alla definizione di un assetto regolamentare caratterizzato da una distribuzione del rischio contrattuale più o meno distante rispetto a quello 'ottimale'. Tra i fattori distorsivi (...) spiega un ruolo significativo lo squilibrio che ordinariamente sussiste tra le parti in relazione alla disponibilità di informazioni e conoscenze: tale divario, infatti, ostacola il raggiungimento di risultati (almeno prossimi rispetto a quelli) ottimali, impedendo la valutazione del rischio contrattuale e inducendo la parte meno informata ad accettare un contratto inefficiente, in quanto caratterizzato da un prezzo relativamente basso, ma, al contempo, da costi 'impliciti derivanti dall'eventuale manifestarsi dei rischi contrattuali' non proporzionati al prezzo pagato». Sembra dunque delinearsi un quadro relativamente omogeneo, composto di interventi regolamentari, specie se di ispirazione comunitaria, volti ad indurre nel sistema un generale livello di adeguata e corretta informazione, tendenzialmente relativa tuttavia ai soli aspetti del contratto inerenti — secondo la terminologia fatta propria dalla direttiva 93/13/CEE (art. 4, comma 2) — alla «definizione dell'oggetto principale del contratto» e alla «perequazione tra il prezzo e la remunerazione, da un lato, e i servizi o i beni che devono essere forniti in cambio, dall'altro»: E. GABRIELLI, *La nozione di consumatore*, in *Studi in onore di Massimo Bianca*, Milano, 2006, Tomo terzo *Il contratto*, p. 227 ss.

(17) Dalla *Relazione* al codice cit.: «la logica della tutela 'preventiva' del consumatore è rinforzata mediante l'integrazione della normativa vigente, con alcuni riferimenti, particolarmente innovativi, ai principi dell'educazione del consumatore».

Vedi inoltre G. TADDEI ELMI, *Art. 4*, in *Codice del consumo*, cit., p. 31 ss.; secondo COSTABILE e RICOTTA, *op. cit.*, p. 113, l'originale scelta del legislatore di riferimenti teorici ad ambiti disciplinari come il *marketing management* e il *consumer behaviour* ha rafforzato l'intenzione di estendere la protezione del consumatore alle fasi antecedenti a quella negoziale e l'art. 4 ne è l'esempio più evidente.

consumatore, reso consapevole e avvertito dall'educazione (18), può orientarsi nel mercato senza cadere negli inganni della comunicazione commerciale (19). Nell'ambito delle attività considerate nella Parte seconda del codice — informazione, educazione, pratiche commerciali, pubblicità — l'educazione risponderebbe in particolare, come anche, e in primo luogo, l'informazione, all'esigenza di correzione delle asimmetrie informative (20) — che, com'è noto, sono riconosciute fra le principali cause di debolezza contrattuale del consumatore (21) nonché di inefficienza economica secondo le teorizzazioni dell'economia del benessere — e si caratterizzerebbe, secondo la gran parte dei commentatori e come indica la stessa Relazione al decreto legislativo, per l'assenza del valore commerciale delle informazioni (22) che invece

---

(18) Dalla *Relazione*, cit.: «Per 'educazione del consumatore' si è inteso il processo mediante il quale il consumatore apprende il funzionamento del mercato e la cui finalità consiste nel migliorare la capacità di agire in qualità di acquirente o di consumatore dei beni e dei servizi, che sono giudicati maggiormente idonei allo sviluppo del proprio benessere»: accezione che pare tradurre alla lettera il postulato dell'economia neoclassica.

(19) Per una panoramica delle letture dell'art. 4 del Codice del consumo vedi F. PIZZOLATO, *op. cit.*, p. 56, nota 143.

(20) Che possono essere distinte, secondo COSTABILE e RICOTTA, *op. cit.*, in: contingenti, strutturali, temporali, di transizione, dimensionali o negoziali, laddove è evidentemente alla seconda, quella strutturale, che l'educazione si riferisce.

(21) Sulla evoluzione normativa della considerazione del consumatore come parte debole del rapporto contrattuale dalla disciplina codicistica delle condizioni generali di contratto fino al Codice del consumo e sulla difficoltà di incidere sulle asimmetrie informative v. fra i molti: E. GABRIELLI, *La nozione di consumatore*, cit., p. 227 ss.

(22) Il fatto che l'educazione sia caratterizzata prevalentemente da un contenuto informativo, ovvero dalla trasmissione di dati, non vuol dire né che l'informazione sia il suo fine né che l'informazione debba avere forme di trasmissione e contenuti definiti.

Detto questo, le questioni della differenza fra informazione e educazione e dei ruoli assegnati a queste attività sono oggetto di una riflessione complessa in ambito pedagogico e filosofico; particolarmente rilevante appare la discussione sul modello pedagogico liberale che mette in luce le antinomie dell'educazione fra proposizione di valori e imposizione di modelli, protezione delle libertà individuali e sviluppo degli aspetti relazionali. Sul tema vedi, per tutti, le posizioni di Karl Popper espresse nell'intervista realizzata nella primavera del 1993 e rilasciata per l'*Enciclopedia Multimediale delle Scienze Filosofiche*.

La distinzione fra educazione ed informazione apre ad altre distinzioni non meno significative come quelle con la comunicazione, l'orientamento, la conoscenza, la formazione: in particolare quest'ultima è oggetto, com'è noto, di precisi obblighi a carico delle imprese con riferimento, per esempio, alla sicurezza sui luoghi di lavoro e più in generale è utilizzata ai fini della acquisizione di abilità e nuove capacità.

sarebbe massimo nella pubblicità e per la circostanza di non riferirsi al singolo prodotto o marca, come invece nell'informazione regolata nell'art. 5, ma piuttosto a categorie di prodotti in modo da consentire al consumatore di comprendere e valutare i dati riportati sulle etichette e giungere ad una scelta consapevole e razionale.

Concordano tutti — anche il Consiglio di Stato (23) — nel ritenere la previsione del Codice del consumo una norma generica, evanescente (24), dagli intenti programmatici e promozionali (25), essenzialmente di raccordo con le fonti comunitarie che al diritto del consumatore all'educazione fanno costante riferimento. Una norma che contiene alcuni principi (26) ma non il programma di una vera e propria politica (nel senso della *policy*) (27) che dovrebbe poter contare su finanziamenti che in questo caso vengono esplicitamente esclusi (28), indicazioni quasi d'occasione e con uno spirito da

---

(23) Vedi il *Parere* reso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi il 20 dicembre 2004 (11602/2004).

(24) ROSSI CARLEO, *op. loc. cit.*; G. SCIANCALEPORE, *Art. 4*, in *Commentario al Codice del consumo*, a cura di P. Stanzione e G. Sciancalepore, Milano, 2006, p. 4 ss.

(25) «Benché le Costituzioni moderne largheggino nel promettere diritti, queste promesse possono dirsi serie solo se accompagnate o seguite dall'individuazione dei correlativi doveri e dei soggetti che ne sono imputati, siano essi soggetti pubblici o privati. Un problema che peraltro non possiamo non porci oggi con riguardo allo scenario europeo, in particolare dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e l'efficacia giuridicamente vincolante acquistata dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»: così M.R. MARELLA, *I diritti civili fra laicità e giustizia sociale*, in AA.VV., *Diritto e Democrazia nel pensiero di Luigi Ferrajoli*, a cura di S. Anastasia, Torino, 2011, p. 47.

(26) *Relazione*, cit.

(27) In ragione della maturazione anche nelle esperienze di *civil law* del paradigma delle *policies* (con caratteri di autonomia rispetto al concetto di *politics* alla quale attendono i *politicians*), si è verificata un ricomprensione nel circuito democratico di temi e ambiti di intervento ritenuti fino a qualche tempo fa secondari o “tecnici”, e quindi anche di attori fino ad allora non considerati tali (i cittadini non come elettori, ma come parte attiva del *policy making*) e di strumenti fino ad allora non ritenuti parte della “cassetta degli attrezzi” della politica democratica (come la produzione di carte dei diritti “dal basso”, le attività di “audit civico” sulla qualità dei servizi pubblici, le attività di prevenzione e conciliazione dei conflitti svolte dai cittadini).

(28) *Relazione*, cit.: «L'attuazione delle disposizioni di cui a questo articolo non comporta oneri a carico del bilancio dello Stato trattandosi di criteri per lo svolgimento di funzioni già previste dall'ordinamento».

Pressoché tutti i commentatori fanno riferimento alla previsione dell'art. 148 della legge finanziaria del 2001 secondo il quale «le entrate derivanti dalle sanzioni ammini-

manifesto che contrasta con la qualificazione dell'educazione del consumatore in termini di diritto fondamentale (29). Non mancano le letture che scorgono la novità della previsione e colgono le potenzialità della norma grazie ad una visione dell'educazione come fenomeno complesso (30) e articolato e alla consapevolezza che gli esiti dell'attuazione potrebbero cogliersi ben oltre la ricostituzione di un equilibrio fra le parti nel perimetro del rapporto negoziale e l'incidenza sulla valutazione giudiziale in materia di responsabilità per le modalità dell'informazione: la norma consentirebbe, difatti, di scorgere un ruolo attivo del consumatore, un ruolo di "controllo" che da individuale diventa sociale (31) e che trova espressione nel favore manifestato verso la partecipazione a forme associative e al ruolo riconosciuto alle organizzazioni dei consumatori.

Se gli esiti dell'interpretazione del primo comma della norma consentono di cogliere alcuni aspetti di novità nel modo di guardare all'educazione, seppur oltre la logica del codice, il riferimento ai soggetti e alla loro azione suscita soprattutto perplessità. La lettera della disposizione difatti, nel riferirsi a "soggetti pubblici e privati" senza ulteriori specificazioni (32) e nel mancare di pronunciarsi sull'obbligo di attivazione, colloca definitivamente la norma nell'ambito delle disposizioni programmatiche (33). La possibilità di riconoscere, nel riferimento ai

---

strative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori» sottolineando la virtuosità del collegamento.

Occorre anche ricordare che l'art. 138 dello stesso Codice del consumo prevede l'estensione alle attività editoriali delle associazioni delle agevolazioni dei contributi destinati all'editoria.

(29) Secondo la classificazione di R. ALEXY (*Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, 2012, trad. da L. Di Carlo di *Theorie der Grundrechte*, 1994, pp. 463 ss. e 534 ss.) si tratta di diritti fondamentali sociali che si precisano come diritti ad azioni positive dello Stato e per i quali si pongono classici problemi di giustiziabilità in ragione appunto della loro indeterminatezza semantica e strutturale ed insieme dell'impossibilità di giungere con mezzi specificamente giuridici ad una determinazione precisa del contenuto che quindi rimane interamente affidato alla politica.

(30) ROSSI CARLEO, *op. cit.*, pp. 118-119.

(31) Sul consumo come "istituzione", al di fuori della sfera privata vedi per tutti J. BAUDRILLARD, *La società dei consumi*, Bologna, 2008, p. 13 e altrove.

(32) In questo senso la *Relazione* del Consiglio di Stato, cit.

(33) M.R. MARELLA, *op. loc. cit.*, osserva come, a fronte di una proliferazione di diritti, «nella pratica, la previsione di diritti fondamentali, che concretano altrettante

soggetti privati cui affidare compiti da agenzia educativa, le associazioni dei consumatori (34) come individuate dallo stesso Codice (35) risolverebbe solo in parte il problema, atteso che il collegamento fra l'educazione e la tutela di diritti fondamentali di rango costituzionale, fra i quali la salute, non consente di affidarne la gestione al mero spirito di iniziativa di soggetti pur riconosciuti meritevoli di specifica considerazione e coinvolti nelle scelte di politica legislativa in materia di consumo (36). Uno spirito di iniziativa che, peraltro, potrebbe essere soggetto ad attivazioni differenziate a seconda dei luoghi e delle circostanze conducendo a diseguaglianze nel godimento degli stessi diritti fondamentali: esito che il legislatore, nella Relazione al Codice, ha inteso esplicitamente stigmatizzare riconoscendo che la competenza delle Regioni nella materia dell'educazione al consumo (37) — in questo come nel precedente testo dell'art. 117 — non può ostacolare il compito dello Stato della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, 2° comma, lett. *m*) che riguarda certamente anche i diritti del consumatore (38).

Se poi si giungesse alla conclusione secondo la quale il riferimento ai soggetti privati non si esaurisce nel richiamo alle associazioni

---

aspettative dei singoli nei confronti dei pubblici poteri, rimane largamente ineffettiva, proprio perché non vengono specificati l'obbligo o il divieto che tali diritti fanno sorgere in capo alla compagine pubblica. Questa mancanza di correlazione tra aspettative e imperativi è, secondo Ferrajoli, il problema centrale del diritto e, in particolare, delle democrazie costituzionali».

(34) Cfr. L. ROSSI CARLEO, *op. cit.*, p. 116.

(35) La norma dell'art. 4, 2° comma, richiede l'assenza di finalità promozionali delle attività destinate all'educazione dei consumatori in corrispondenza con l'art. 137, 3° comma; secondo il quale alle associazioni dei consumatori iscritte nell'elenco istituito presso il Ministero delle attività produttive «è preclusa ogni attività di promozione o pubblicità commerciale avente per oggetto beni o servizi prodotti da terzi ed ogni connessione di interessi con imprese di produzione o di distribuzione».

(36) Cfr. E. MINERVINI, *Art. 136, Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti*, in *Codice del Consumo. Commentario*, cit., p. 805.

(37) Una competenza che, come vedremo, le Regioni italiane non hanno mancato di utilizzare proprio con riferimento all'educazione del consumatore di alimenti.

(38) Per concorde interpretazione, come ricorda la *Relazione cit.*, la locuzione dell'art. 117, 2° comma, lett. *m* «comprende tutte le materie disciplinate dal codice civile e tutti i settori riguardanti il diritto civile e il diritto commerciale, i diritti della persona, gli *status*».

dei consumatori ma consente ad altri di agire per miglioramento delle capacità di discernimento e di scelta del consumatore, il rischio di una tutela inadeguata farebbe spazio ad un vero e proprio svuotamento di senso se non ad una utilizzazione strumentale (39) della norma dell'educazione del consumatore, del tutto contrastante con le dichiarate esigenze di tutela (vedi *infra*). Perderebbe così valore anche il riconoscimento della diversità delle esigenze (e) dei consumatori, che l'art. 4 sollecita quando si riferisce — superando l'astrattezza della categoria del consumatore "medio" — alla necessità di prendere «in particolare considerazione le categorie di consumatori maggiormente vulnerabili» (40).

Una parziale conclusione con riferimento al Codice del consumo consente di affermare che la collocazione dell'educazione del consumatore in quel contesto e nella prospettiva della regolazione del rapporto di consumo si concretizza nell'inserimento di elementi di ambiguità e di confusione. In primo luogo in ragione del fatto che la condizione di consumatore educato è precedente (al) e sta "fuori" dal rapporto, tanto che il diritto all'educazione, a differenza di quello all'informazione che si sostanzia di precisi obblighi, non potrebbe ragionevolmente essere esercitato nei confronti della controparte contrattuale (41): senza che sia necessario richiamare i percorsi della

---

(39) Non si può escludere, a mio avviso, che la qualificazione come attività educative possa celare pratiche commerciali scorrette ossia idonee a falsare il comportamento economico del consumatore: vedi in proposito (*infra*) quanto consentito dai Protocolli siglati dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca scientifica e come nella pratica si svolgono le attività "educative" (distribuzione di opuscoli informativi per le famiglie con il logo delle imprese, distribuzione di mini-porzioni di determinati prodotti a marchio, ecc.).

(40) Nell'impossibilità di occuparsi del tema, che ha grande e specifico rilievo nel diritto alimentare, segnalo il recente riferimento, nella dir. 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sui diritti dei consumatori, nel *considerando* 34: «Nella fornitura di tali informazioni, il professionista dovrebbe tenere in considerazione le esigenze specifiche dei consumatori che sono particolarmente vulnerabili a motivo della loro infermità mentale, fisica o psicologica, della loro età o ingenuità, in un modo che il professionista può ragionevolmente prevedere».

(41) Sulle possibili distorsioni alle quali potrebbe condurre una valutazione di questo tipo, soprattutto in relazione ad alcune esperienze di programmi educativi messi a punto da imprese di produzione di alimenti, vedi le osservazioni di A. Di Lauro, in un lavoro di prossima pubblicazione e che la cortesia dell'autrice mi ha consentito di conoscere.

storia della pedagogia, si può senz'altro affermare che l'educazione si caratterizza come attività di rilevanza pubblica (42) sia in ragione della sua natura eminentemente sociale di trasmissione delle conoscenze e dei valori di una comunità sia in considerazione del fine di protezione di interessi costituzionalmente protetti (43).

---

A una diversa conclusione con riferimento alla responsabilità si potrebbe giungere se si intendesse l'educazione nel significato di formazione (vedi nota 19), ma così evidentemente non può essere in ragione del fatto che nel caso dell'educazione non vengono in considerazione persone determinate.

(42) Si è già detto, richiamando R. Alexy: diritto a qualcosa nei confronti dello Stato.

Emerge un'idea di educazione che assomiglia piuttosto all'istruzione e alla formazione, mentre l'educazione è relazione educativa e trasmissione dei valori della comunità, a cominciare dalla prima, la famiglia, per continuare con comunità più ampie. La natura sfuggente del concetto di educazione (emblematica la discussione, nella cultura classica, sulla traduzione del termine greco *paideia* — in Isocrate, Senofonte, Platone — con il termine latino *humanitas* da parte di Cicerone) e la circostanza di prestarsi, come la storia ha insegnato, ad usi difformi e strumentalizzazioni.

Sotto altro profilo, l'educazione appare legata inestricabilmente ai temi della c.d. società della conoscenza oggetto della c.d. Strategia di Lisbona che, com'è noto, fu varata nel 2000 con l'obiettivo di fare dell'Europa «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo» entro il 2010. In particolare appare interessante la riflessione sul maggior ruolo della conoscenza nelle società complesse, sulle modalità reticolari con le quali la conoscenza si trasferisce ovvero sulle potenzialità dei processi educativi informali nella realtà del *web*, sulla necessità che una più ampia democrazia cognitiva si accompagni alla consapevolezza dei modi di circolazione delle informazioni.

L'approccio usato per la definizione e la valorizzazione della società della conoscenza parte dalla considerazione che i percorsi d'apprendimento dovrebbero focalizzarsi sempre meno sull'acquisizione delle informazioni e dei contenuti (oggetto della didattica e dell'educazione tradizionali), per concentrarsi sempre più sulla conoscenza, cioè sulla capacità di validare, interpretare e utilizzare le informazioni stesse; sul tema vedi anche le riflessioni maturate in merito ai concetti di *lifelong education* o *lifelong learning*: P. JARVIS, *Adult Education and Lifelong Learning: Theory and Practice*, 3<sup>a</sup> ediz., New York, 2004.

(43) Sollecita a non poche riflessioni il riferimento costituzionale all'educazione. Si ricorda che la nostra Costituzione richiama l'educazione con riferimento: al contesto familiare come diritto e dovere dei genitori nei confronti dei figli (art. 30), al contesto lavorativo, insieme all'avviamento professionale, a garanzia delle persone più deboli (art. 38), al contesto penitenziario nell'accezione di "rieducazione" (art. 27), e parla anche di un diritto all'"istruzione" che rimanda alla messa a punto di una struttura scolastica (anche se a proposito dell'istruzione privata utilizza il termine "istituti di educazione") e di mezzi per garantire l'accesso a tutti (artt. 33-34). Nella prospettiva costituzionale l'educazione rivela quindi sia il volto della trasmissione dei valori nei quali si riconosce la collettività di appartenenza sia quello dello strumento per l'acquisizione di competenze al fine del miglioramento delle proprie condizioni di vita, e in ambedue le

Sotto altro profilo, l'inclusione dell'educazione in una struttura dialogica, che enfatizza la posizione di debolezza dell'uno nei confronti dell'altro, non consente di valorizzare il ruolo sociale del consumatore critico che è invece, come diremo, un protagonista della società ed ora anche delle politiche europee, e in particolare di quelle in ambito agro-alimentare.

3. Con riferimento al livello europeo, occorre ricordare in primo luogo la progressiva "costituzionalizzazione" della tutela consumeristica (art. 6 TUE; art. 38 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; art. 12 Disposizioni di applicazione generale; art. 169 TFUE (già art. 153 TCE), in un percorso che ha condotto, nel corso del tempo, da una considerazione del consumatore in chiave pressoché esclusivamente mercantile ad un approccio nella prospettiva del bilanciamento tra interessi economici e tutela di diritti fondamentali come quello alla salute (44), approdando finalmente, con il Trattato di Lisbona, ad una prospettiva di valorizzazione della persona umana in collegamento con istanze solidaristiche (45) quali emergono

---

accezioni esprime la funzionalità al raggiungimento dell'obiettivo del pieno sviluppo della persona umana.

Pur essendo inevitabilmente legato al tema generale dell'educazione, nell'analisi del corrispondente diritto dei consumatori si è voluto prescindere del tutto dalle questioni dibattute dalla filosofia dell'educazione e da quelle che riguardano il sistema educativo anche per la specificità degli argomenti che hanno caratterizzato la discussione di questi temi nella dottrina costituzionalistica: vedi, fra i molti, A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, in <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina>; A. POGGI, *Gli articoli 33 e 34 della Costituzione alla luce del principio di sussidiarietà e del nuovo Titolo V della Costituzione*. Spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di sussidiarietà, in <http://www.fidae.it>.

(44) In questi termini e specificamente con riferimento alla prevenzione di danni alla salute, D. CASTRINUOVO, *La normativa europea in materia di tutela della salute dei consumatori e dei lavoratori*, in *La riforma dei reati contro la salute pubblica*, a cura di M. Donini, D. Catronuovo, Padova, 2007, p. 7. Vedi ancora S. CARMIGNANI, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 291 che sottolinea il ruolo degli scandali alimentari nella elaborazione di un nuovo equilibrio fra la tutela del principio della libera circolazione delle merci e la tutela di diritti fondamentali della persona quale quello alla salute.

(45) Per una lettura complessiva della politica comunitaria sul consumerismo vedi il volume XXX del *Trattato di diritto privato* diretto da Mario Bessone, *La tutela del consumatore*, a cura di P. Stanzone e A. Musio, Torino, 2009, e *ivi* la presentazione dei curatori.

dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea cui l'art. 6 TUE fa espresso rinvio (46). Da ultimo, si assiste ad un rinnovamento della politica dei consumatori dell'Unione in particolare nel segno del superamento della prospettiva della mera tutela a favore di un'azione di coinvolgimento (47) nel conseguimento degli obiettivi generali di crescita e di competitività (48)(49).

Nell'ambito delle politiche europee, anche nella versione più aggiornata, in materia di tutela del consumatore, all'educazione è riservato un ruolo significativo con riferimento alla possibilità di rendere effettivo il diritto all'informazione relativamente ai diritti e ai mezzi di tutela nonché alle caratteristiche dei mercati, nella convinzione che un consumatore informato può cogliere i vantaggi del mercato

---

(46) Sulla relazione fra Trattato di Lisbona e CEDU si è già formata una significativa, per quantità e qualità, mole di interventi dottrinari. Limitandosi all'ambito agrario vedi S. CARMIGNANI, *op. cit.*

(47) Vedi da ultimo gli obiettivi e le azioni segnalati da *Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* (COM (2010) 2020 def).

(48) A questo fine la politica europea mira alla creazione di un contesto fra le cui componenti c'è l'educazione il cui ruolo è pienamente riconosciuto a fronte di una attuale condizione di inadeguatezza: vedi la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (COM 2001/707 def.) relativo a un programma per la tutela dei consumatori (2014-2020): obiettivo 2 b) 7. Benefici a favore delle organizzazioni dei consumatori e delle organizzazioni, nazionali e non, che prevedano azioni di coinvolgimento dei consumatori nell'Allegato «7. Miglioramento dell'educazione dei consumatori: (a) sviluppo di una piattaforma interattiva finalizzata allo scambio delle migliori prassi e di sussidi per l'educazione dei consumatori destinati a gruppi specifici della popolazione, in particolare i giovani consumatori, in sinergia con il programma di finanziamento europeo nel settore dell'istruzione e della formazione; (b) sviluppo di sussidi e di misure di educazione, ad esempio, sui diritti dei consumatori, anche in campo transnazionale, sulla salute e sulla sicurezza, sulla legislazione dell'Unione in tema di protezione dei consumatori, sui consumi sostenibili, sull'alfabetizzazione finanziaria».

(49) È possibile tuttavia osservare che, se da un lato questa impostazione segna una evidente convergenza nell'ambito della generale tendenza verso forme di attivismo civico, dall'altro lato manifesta una persistente visione strumentale della tutela del consumatore rispetto alla finalità generale del rafforzamento del mercato unico. Così la proposta di Regolamento cit. alla nota precedente: «Quanti più consumatori sono in grado di prendere decisioni informate, tanto maggiore è l'impatto che essi possono avere ai fini del rafforzamento del mercato unico e della stimolazione della crescita. I consumatori informati, ben protetti e in grado di ricavare benefici dal mercato unico possono pertanto rappresentare un motore di innovazione e di crescita, grazie alla loro domanda di valore, di qualità e di servizio. Le imprese in grado di soddisfare tale domanda saranno nelle condizioni migliori per resistere alle pressioni del mercato globale».

unico e contribuire a far partire la ricrescita (50). L'educazione rientra, secondo il legislatore europeo, fra i compiti che le organizzazioni dei consumatori e altri soggetti pubblici e con scopi non promozionali devono svolgere tenendo conto del contesto della società dell'informazione e della pluralità di istanze che emergono dal mondo del consumo (51). Sulla base dei programmi di tutela del consumatore e del corrispondente flusso di finanziamenti — ovvero delle azioni finanziate — si è venuta disegnando un'immagine dell'educazione del consumatore (52) come attività eminentemente sociale, virale in ragione della prevista utilizzazione della rete e del confronto fra operatori, affidata alle associazioni dei consumatori e alle iniziative delle istituzioni che nei singoli Paesi sovrintendono alla salute, all'educazione e alla tutela dei consumatori, dal contenuto multiforme e contaminato — informazioni tecniche, abilità, regole di responsabilità, procedure di ricorso —.

L'educazione del consumatore di alimenti è cresciuta tuttavia, a partire dai primi anni del nuovo secolo (53), al di fuori di questo

---

(50) Così ancora la *Proposta* di Regolamento citata nelle note precedenti.

(51) Le priorità europee nella materia dell'educazione dei consumatori sono definite con riferimento all'integrazione dei relativi temi nell'ambito dei programmi scolastici — in collaborazione quindi con la *DG Education & Culture* —, alla comunicazione pubblica — attraverso la disponibilità *on-line* di materiali informativi — alla promozione di studi di *consumer policy* al livello universitario.

(52) Vedi la Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Sull'attuazione e la valutazione delle attività comunitarie 2002-2003 a favore dei consumatori nell'ambito del quadro generale definito dalla decisione 283/1999/CE* (COM(2005)432 def).

(53) Nel Programma preliminare della Comunità economica europea per una *politica di protezione e di informazione del consumatore*, in *GUCE* C 092 del 25 aprile 1975, gli alimenti e i consumatori di alimenti sono parte integrante del programma, e così fino al 1999: vedi Dec. 283/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 gennaio 1999 *che stabilisce un quadro generale per le attività comunitarie a favore dei consumatori* e la Relazione cit. alla nota precedente.

È a partire dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni sulla *Strategia della politica dei consumatori 2002-2006* che si consuma la separazione dalla tutela dei consumatori di alimenti: «Questa strategia non copre gli aspetti della sicurezza alimentare. Le questioni alimentari sono ora affrontate separatamente e fanno l'oggetto di un distinto programma legislativo. Il Libro bianco sulla sicurezza alimentare adottato il 12 gennaio 2000 contiene proposte per un importante programma di riforma legislativa in tale ambito».

contesto, come *food safety education campaign* (54), in corrispondenza con la messa a punto della politica di sicurezza alimentare e con l'emanazione del reg. 178/2002/CE. La coincidenza temporale non comporta peraltro che all'educazione sia riconosciuto alcuno spazio nell'ambito del regolamento del 2002 che, pur proponendosi come «base per garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti», e pur richiamando, a proposito della tutela degli interessi dei consumatori, l'obiettivo di «consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano», li colloca in una posizione passiva, nel ruolo di soggetti da difendere da «pratiche fraudolente o ingannevoli» (55). Immagine che emerge anche dall'esclusione dall'ambito di applicazione della fase «casalinga» (56) della «preparazione, manipolazione e conservazione domestica», atti che non rientrano nel concetto di circolazione giuridica e che designano uno spazio in cui il diritto, in questo caso, non entra.

È con l'affermazione in ambito alimentare di un più ampio e comprensivo concetto di salute e soprattutto con l'emergere, al livello dell'intervento normativo e dell'azione pubblica, della questione nutrizionale (57) — che sposta il fuoco dai soli obblighi in capo

---

(54) *The 2000-2001 food safety education campaign*: la Commissione, a seguito di un'indagine Eurobarometro che aveva rivelato le preoccupazioni dell'opinione pubblica, ritenne necessario accompagnare le azioni in materia di igiene e di informazione con una campagna di educazione, ossia mettere in atto, dopo una prima campagna informativa degli anni 1997-98, una seconda campagna definita più «educazionale» e mirata a gruppi specifici piuttosto che rivolta a tutta, indistintamente, la popolazione dei consumatori di alimenti.

(55) Com'è noto è riservato uno spazio significativo, nell'ambito del reg. 178/2002/CE, alla comunicazione del rischio che risponde ad un obiettivo di trasparenza e di riconquista della fiducia dei consumatori; un ruolo in qualche modo partecipativo è stato riconosciuto ai consumatori nell'evoluzione della struttura dell'EFSA che, a partire dal 2005, prevede una «piattaforma consultiva» che comporta l'impegno ad un numero minimo di riunioni annuali con le parti interessate fra le quali le più importanti associazioni dei consumatori: consulta in proposito <http://www.efsa.europa.eu/it/stakeholders/cp.htm>

(56) L'art. 1 par. 3 del reg. 178/2002/CE prevede che il regolamento «non si applica (...) alla preparazione, alla manipolazione e alla conservazione domestica di alimenti destinati al consumo domestico privato»: vedi il commento di A. JANNARELLI in AA.VV., *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2003, pp. 135-136.

(57) Da principio il Libro bianco della Commissione sulla sicurezza alimentare (COM (1999) 719 def.) segnala l'opportunità di «sviluppare una politica nutrizionale

al produttore alle scelte dei consumatori (58) — che l'educazione assume un ruolo più significativo, caratterizzandosi come "educazione alimentare" con i tratti principalmente dell'educazione sanitaria (59). Se il reg. 1924/2006/UE relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari ignora il termine (60),

---

completa e coerente» a livello comunitario introdotta da un piano d'azione. Successivamente la presidenza francese dell'Unione europea ribadisce l'importanza della nutrizione (*Health and Human Nutrition: Elements for European Action. Société française de santé publique*, 2000), e il Consiglio emana una Risoluzione sulla salute e la nutrizione (Risoluzione del Consiglio, del 14 dicembre 2000, sulla salute e la nutrizione (*Gazz. uff. C 20 del 23 gennaio 2001*), che invita la Commissione a intraprendere tutta una serie di attività legate agli alimenti, all'alimentazione e alle politiche sanitarie. Nello stesso anno il Comitato regionale europeo dell'Organizzazione mondiale della sanità sostenuto unanimemente un piano d'azione per gli alimenti e la nutrizione (*Food and Nutrition Action Plan 2000-2005*, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 2000).

Ancor prima e poi in contemporanea, la politica nutrizionale è una componente dei programmi sanitari: il programma d'azione comunitaria nell'ambito della salute pubblica che comprendeva il periodo dal 1993 al 2002 prevedeva finanziamenti per progetti in materia di nutrizione come il progetto *Eurodiet* (1998-2000) sulla nutrizione e stili di vita sani e l'*European Prospective Investigation into Cancer and Nutrition* (Studio europeo sul cancro e l'alimentazione – EPIC), un progetto volto a sviluppare un programma di specializzazione (Master) nel campo dell'alimentazione e della salute pubblica e diversi progetti volti a promuovere l'attività fisica. Il successivo programma d'azione sulla sanità pubblica (2003-2008), adottato il 23 settembre 2002, è imperniato su tre assi: migliorare l'informazione sanitaria, rispondere alle minacce che incombono sulla salute e affrontare i fattori che determinano la salute. Da allora in poi tutti i programmi europei sulla salute pubblica considerano l'alimentazione fra gli ambiti di intervento ai fini di un'adeguata politica di prevenzione: vedi da ultimo il Libro bianco della Commissione del 23 ottobre 2007 dal titolo «Insieme per la salute: un approccio strategico dell'UE per il periodo 2008-2013» (COM(2007) 630 def.) e la dec. 1350/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, che istituisce un secondo programma d'azione comunitaria in materia di salute (2008-2013).

(58) «Le abitudini alimentari e l'assunzione di alimenti dipendono dalle scelte individuali (influenze culturali, preferenze alimentari), nonché da fattori socioeconomici e ambientali (economicità e disponibilità di alimenti, qualità e sicurezza dei prodotti ecc.). I fattori socioeconomici e ambientali sono a loro volta influenzati da politiche che rientrano nelle responsabilità degli Stati membri e della Comunità»: *Relazione sullo stato dei lavori della Commissione europea nel campo della nutrizione* in Europa, Ottobre 2002, [http://ec.europa.eu/health/archive/ph\\_determinants/life\\_style/nutrition/documents/nutrition\\_report\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/health/archive/ph_determinants/life_style/nutrition/documents/nutrition_report_it.pdf).

(59) Nulla di nuovo da questo punto di vista — vedi in proposito la fondazione in Inghilterra nel 1919 della *Food education society* — considerato che le prime esperienze di educazione legate agli alimenti, ripetutesi per lungo tempo, avvengono nell'ambito di iniziative di educazione sanitaria.

(60) A differenza della precedente dir. 90/496/CEE relativa all'etichettatura nutri-

il recente reg. 1169/2011/UE, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, fa esplicito riferimento all'educazione nei *considerando* 10 — dove, a proposito degli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, dichiara che «le campagne di educazione e informazione sono un meccanismo importante per migliorare la comprensione delle informazioni alimentari da parte dei consumatori» — e 34 — relativo all'informazione obbligatoria sulle proprietà nutritive e al ruolo che essa potrebbe svolgere nell'ambito delle politiche sanitarie pubbliche che possono prevedere «l'indicazione di raccomandazioni scientifiche nell'ambito dell'educazione nutrizionale» —, e implicitamente ad essa si riferisce — come stato, ovvero condizione di consumatore educato, più che come processo educativo — quanto parla di: comprensione, preoccupazione, livello di conoscenze, interesse, percezione e differenze di percezione. La visione behaviourista — il condizionamento del sistema della comunicazione e dei media e l'influenza sulle scelte dei consumatori di considerazioni di natura sanitaria, economica, ambientale, sociale ed etica richiamate nel *considerando* 3 e nell'art. 3 —, che pure emerge, apre ad una dimensione più complessa dell'atto del consumo alimentare che la prevalenza degli obblighi informativi posti a carico dei produttori forse non valorizza ma questo non sembra modificare in modo significativo i caratteri delle azioni in materia. Un'impostazione analoga caratterizza il Libro bianco che individua «una strategia europea sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità» (61) spingendo nella direzione di un'azione multisetoriale, alla ricerca di una coerenza fra le politiche (dell'etichettatura, della pubblicità e del *marketing*) e al coinvolgimento di istituzioni — in ambito europeo e nazionale quelle che si occupano di educazione, di sanità, di agricoltura, di commercio — e sogget-

---

zionale dei prodotti alimentari: «considerando che il ricorso all'etichettatura nutrizionale dovrebbe stimolare le azioni svolte nel settore dell'educazione nutrizionale della popolazione».

(61) COM (2007) 279 def.; in materia vedi anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 settembre 2008 sul Libro bianco e il precedente Libro verde «Promuovere le diete sane e l'attività fisica: una dimensione europea nella prevenzione di sovrappeso, obesità e malattie croniche» (COM (2005) 637 def.).

ti diversi — pubblici e privati, fra i quali la famiglia, la scuola — e aprendo così ad una valutazione delle specificità dell'approccio alla salute in ambito alimentare.

4. Pur non essendo stata oggetto di considerazione sistematica da parte del legislatore, l'educazione del consumatore — intesa sia come consapevolezza del proprio ruolo nel mercato e dei propri diritti sia come capacità di comprendere i messaggi veicolati dal sistema della comunicazione commerciale e di determinarsi di conseguenza in relazione ai propri bisogni — appare con evidenza un presupposto dell'efficacia di gran parte delle politiche messe a punto dal legislatore europeo in ambito alimentare (62). Quando la giurisprudenza fa riferimento al consumatore medio per accertare l'inganno e la responsabilità di chi ha fornito un'informazione (63); ogni volta che il legislatore, come dimostra soprattutto l'ultima normativa europea sulla fornitura di informazioni ai consumatori di alimenti (reg. 1169/2011/UE), richiama l'esigenza della comprensibilità e insiste sulla consapevolezza nelle scelte; quando si costruisce una politica della qualità che renda i prodotti europei riconoscibili e apprezzati in ragione delle regole che i produttori sono tenuti a seguire e insieme delle capacità di valorizzazione dei prodotti (64),

---

(62) Va detto che, a parere della più autorevole dottrina, il diritto alimentare troverebbe proprio nella finalità della tutela del consumatore il suo *proprium*: vedi per tutti L. COSTATO, tra le altre in *La tutela del consumatore di alimenti fra diritto agrario e diritto alimentare*, in *Il diritto alimentare fra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, a cura di A. Germanò e E. Rook Basile, Torino, 2005; e da ultimo D. GABDIN, *Droit de l'alimentation et droit agricole européens: quelle articulations*, in questa *Rivista*, 2011, I, p. 351 ss.

(63) Il tema del consumatore medio è trattato da tutti coloro che si sono occupati della tutela del consumatore di alimenti; significativo è in materia certamente il *considerando* 18 della dir. 2005/29 CE dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato che fra l'altro, richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia (C 210/96 del 16 luglio 1998); per una sintesi vedi S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2011, 2<sup>a</sup> ediz., p. 10 ss.

(64) Sulle caratteristiche della politica europea delle qualità dei prodotti agricoli (alimentari) vedi fra gli altri, A. GERMANÒ, *Il libro verde della Commissione europea del 15 ottobre 2008: alla ricerca di una definizione di alimenti di qualità*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 480 ss.; vedi inoltre i contributi pubblicati nel volume a cura di F. Adornato, F. Albisinni e A. Germanò, *Agricoltura e alimentazione - Principi e regole della qualità - Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale - Atti del Convegno internazionale*

il riferimento è inevitabilmente alle capacità reali del consumatore di cogliere il significato dei dati forniti e di quelli che emergono dall'universo comunicativo, collocandoli nei contesti rilevanti: quello oggettivo dei beni alimentari disponibili e quello soggettivo relativo alle esigenze nutrizionali e alle proprie valutazioni economiche ed etiche, tenendo conto anche delle esternalità dell'atto di consumo. Il riconoscimento di un diritto all'educazione sembra insomma rappresentare un'occasione per non limitarsi alla presa d'atto di una realtà data quanto alle capacità del consumatore di alimenti di comprendere e per intervenire consapevolmente su questo aspetto, ed anche una premessa per una considerazione complessa della relazione fra il consumatore e l'alimento.

Riprendendo parte di quanto è emerso dalle pagine precedenti e al mero fine di identificare alcune specificità conferite all'educazione del consumatore di alimenti in ragione dell'ambito tematico nel quale essa è richiamata, senza peraltro l'intenzione di far conseguire alcunché, soprattutto nei termini di una prospettazione di modelli di intervento settoriale, possiamo individuare almeno tre dimensioni (65) del sistema alimentare nelle quali l'educazione svolge o potrebbe svolgere un ruolo: *a*) quella del consumo *tout court*, per cui possiamo parlare di educazione del consumatore di alimenti propriamente detta; *b*) quella relativa al consumo critico, che richiama l'idea di un consumo

---

IDAIC (Macerata, 9-10 ottobre 2009), Milano, 2010 e il numero 1/2009 della *Rivista di diritto alimentare* — <http://www.rivistadirittoalimentare.it/> — che raccoglie gli interventi svolti a Roma, il 20 gennaio 2009, nel corso della Tavola rotonda organizzata dall'AIDA, insieme alla rivista *Economia e diritto agroalimentare* sul Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità (COM (2008) 641 def.).

(65) Si è già detto che l'educazione rappresenta, essa stessa, una questione complessa, a partire dalla scelta del contesto di riferimento e conseguentemente della prospettiva dalla quale osservare e analizzare. A questo proposito si può aggiungere che, se è indubbio che le politiche europee in ambito alimentare e i relativi quadri normativi rappresentano il punto di riferimento privilegiato per l'analisi del tema dell'educazione del consumatore di alimenti, non si può ignorare che la questione è presa esplicitamente in considerazione o è implicitamente presupposta anche in altri ambiti tematici e di intervento del legislatore, come quello che ha come obbiettivo l'adeguamento del sistema educativo, o ancora, la promozione di una società della conoscenza e di una economia della conoscenza, e la diffusione di forme di partecipazione democratica nell'ottica di un'accezione ampia e comprensiva di sussidiarietà orizzontale.

alimentare responsabile; c) quella della tutela della salute, soprattutto in relazione alla quale si parla di educazione alimentare.

a) *L'educazione del consumatore di alimenti propriamente detta.* Non c'è motivo di distinguere all'interno della categoria del consumatore come soggetto economico per quanto attiene alla consapevolezza dei suoi diritti e alla conoscenza dei mezzi per farli valere, senonché in ambito alimentare è venuta emergendo una discussione sulla c.d. *food literacy*, che potremmo tradurre come "alfabetizzazione", che da un lato ha contribuito a mettere in evidenza la questione del contenuto minimo di informazioni che è da intendere senz'altro come oggetto del diritto umano all'istruzione (66), dall'altro fa intravedere, nell'ambito di alcune tendenze alla privatizzazione dell'educazione, più evidenti in alcuni Paesi e società (67), l'emersione di un'idea diffusa di conoscenza in ambito alimentare limitata alle abilità relative al cibo (*lato sensu* culinarie) e che, secondo alcuni, traduce una visione individualistica dell'educazione in ambito alimentare, di cui sarebbero portatrici soprattutto le donne, e che può essere d'ostacolo al perseguimento di fini d'interesse generale come quello della salute pubblica (68) oppure quello della salvaguardia di territori e risorse locali.

b) *L'educazione del consumatore di alimenti come cittadino "responsabile".* Il consumo alimentare presenta da tempo una natura

---

(66) Su questo profilo, per una analisi generale vedi per tutti: J.A. LAUWERYS-R. COWEN, *Theoretical aspects of the problem, in Studies and surveys in comparative education. Educational goals*, a cura dell'Internacional Bureau of Education dell'UNESCO, Parigi, 1980, p. 19 ss.

(67) Vedi in particolare l'esperienza del Giappone al quale si riferisce l'interessante studio di A.H. KIMURA, *Food education as food literacy: privatized and gendered food knowledge in contemporary Japan*, in *Agric. Hum. Values*, 2011, p. 465 ss.

(68) Il Giappone ha emanato nel 2005 una legge sul *Shokuiku*, termine che dovrebbe tradursi appunto come educazione alimentare nel senso di capacità di fare scelte appropriate con riferimento al cibo: dietro la determinazione del legislatore giapponese ad intervenire in una materia che in molti considerano di pertinenza di ciascun individuo, ci sono una serie di questioni relative al sistema e ai consumi alimentari che fanno presentire una vera e propria crisi: la mancanza di un'adeguata considerazione del cibo; l'incremento di pasti irregolari e sbilanciati dal punto di vista nutrizionale; la crescita dell'obesità e di malattie legate agli stili di vita alimentari; un'eccessiva ricerca della magrezza; una eccessiva dipendenza dal cibo proveniente dall'estero; un maggior numero di incidenti relativi alla sicurezza degli alimenti; la perdita della cultura alimentare tradizionale: i contenuti e l'analisi della legge sono disponibili sul sito del ministero dell'Agricoltura, delle foreste e della pesca <http://www.maff.go.jp/>.

“critica” ed “etica”, con l’affermazione di tendenze di acquisto dirette, piuttosto che (esclusivamente) da considerazioni relative al gusto o al prezzo, dalla presenza di determinate qualità immateriali. Una parte crescente delle scelte di consumo si indirizza nei confronti di prodotti caratterizzati da determinati processi di produzione, in ragione dell’impatto sull’ambiente e sull’ecosistema (l’impronta di carbonio, l’impatto sulla biodiversità agricola), ovvero del rispetto di regole di tipo etico (con riferimento ai modi di impiego della manodopera, al benessere degli animali, al consumo energetico, alla vicinanza dei mercati al luogo di produzione, e altre (69)). Si affermano anche pratiche di consumo alternative, che utilizzano i sistemi di acquisto di gruppo (GAS), forme di baratto o ancora l’instaurazione di legami diretti con le aziende di produzione. Rispetto a questi modelli, o stili, di consumo si riconosce un consumatore che, consapevole dell’incidenza dell’atto di consumo sul comportamento delle aziende e/o direttamente sulla realtà fisica (si pensi allo spreco alimentare), decide di agire “politicamente”, secondo un principio di responsabilità (70), come consumatore attivo (71) e non “consumato” (72).

---

(69) Una forma particolare di commercio etico è quello relativo ai beni e alle terre confiscate alla mafia. La legge del 7 marzo 1996, n. 109, dettante «Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati», in particolare l’art. 3 sul riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie, prevede l’assegnazione dei patrimoni e delle ricchezze di provenienza illecita a quei soggetti — associazioni (come Libera), cooperative, Comuni, Province e Regioni — in grado di restituirli alla cittadinanza, tramite servizi, attività di promozione sociale e lavoro. Il lavoro sui terreni confiscati ha portato alla produzione di olio, vino, pasta, legumi, conserve alimentari e altri prodotti biologici realizzati da cooperative di giovani in Sicilia, Calabria, Campania, Puglia e Lazio e contrassegnati dal marchio di qualità Libera Terra: vedi [www.liberaterra.it](http://www.liberaterra.it) e in particolare il disciplinare di produzione nel quale si evidenziano le finalità educative del progetto.

(70) Fin troppo noto l’imperativo di HANS JONAS, in *Il principio responsabilità. Un’etica per la civiltà tecnologica*, a cura di P.P. Portinaro, Torino, 2007, 5ª rist., trad. it. di *Das Prinzip Verantwortung*, Insel Verlag, Frankfurt am Main, 1979: «Agisci in modo che le conseguenze della tua azione siano compatibili con la permanenza di un’autentica vita umana sulla terra».

(71) Per quanto riguarda il ruolo del consumatore nel sistema economico vedi, tra le altre, la visione nell’ambito della bioeconomia come introdotta da Georgescu Roegen e, nell’ambito della sua vasta bibliografia, il più recente *Bioeconomia. Verso un’altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile*, a cura di M. Bonaiuti, Torino, 2003; cfr. anche S. ZAMBERLAN, *La responsabilità d’impresa e la responsabilità del consumatore*, in *Studi econ e soc.*, vol. IV, 2006, p. 63 ss. e gli scritti raccolti nel volume di Aa.Vv., *Cum-sumo*, cit.

(72) B.R. BARBER, *Consumati. Da cittadini a clienti*, Torino, 2010, trad. it. di D.

Questa condizione si lega alla più generale istanza di partecipazione che attraversa non solo il mondo del consumo ma anche quello agricolo-rurale e del consumo alimentare e che trova espressione nella diffusione di modalità di aggregazione al di là dei consueti schemi associativi e al di là anche della filiera agro-alimentare, anche grazie alle potenzialità della rete. I cambiamenti indotti nel comportamento di alcune multinazionali dell'agro-alimentare, dalla diminuzione di alcune componenti negli alimenti fino a più complesse operazioni di *greenwashing* (73), e il maggiore ricorso a forme di certificazione dei prodotti con riferimento all'adozione di codici di condotta in grado di recepire le sempre più diffuse preoccupazioni sociali, etiche e ambientali, sembrerebbero testimoniare l'efficacia dei meccanismi di trasmissione delle istanze del mondo del consumo e la possibile di indurre comportamenti positivi nel mondo delle imprese.

5. La dimensione più significativa e l'accezione più frequente è certamente quella indicata nel punto c) *l'educazione del consumatore di alimenti come educazione alimentare*. Al fine di formare un consumatore che sappia utilizzare il proprio potere di acquisto per soddisfare l'esigenza di benessere fisico (e mentale) si sono messi in atto una serie di strumenti che vanno dai *social network* e dalle comunità in rete (74) alle campagne informative fino ai più strutturati programmi di intervento nelle scuole di ogni ordine e grado (75). In

---

Cavallini e B. Martera di *Con\$umed. How markets corrupt children, infantilize adults, and swallow citizens whole*, 2007: a questo stesso autore fa riferimento S. RODOTÀ (*Antropologia dell'homo dignus, Lezione tenuta a Macerata il 6 ottobre 2010 in occasione del conferimento della laurea honoris causa*, in [www.italianieuropei.it](http://www.italianieuropei.it)) nella sua riflessione sull'*homo dignus* che caratterizzerebbe l'antropologia giuridica di questo millennio.

(73) Vedi le trasformazioni nell'offerta di Mc Donald's in termini di prodotti e la diffusione di pratiche "responsabili" ampiamente pubblicizzate (risparmio energetico, carta riciclate ecc.): una descrizione efficace è in R. SASSATELLI, *Alternativi & critici. Consumo consapevole e partecipazione politica*, in *Cum-sumo*, cit., p. 379 ss.

(74) Particolarmente interessanti queste ultime, e certamente meritevoli di maggiore attenzione come strumento di democrazia deliberativa (vedi C.R. SUNSTEIN, *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Bologna, 2009, trad. di V. Ottonelli del volume *Designing Democracy*, New York, 2001) anche per il livello degli interventi dei *bloggers*; fra i molti mi sembra particolarmente apprezzabile il *blog Fooducate*: vedi <http://www.fooducate.com>.

(75) Vedi il Documento Programmatico per il piano di Educazione Alimentare

questo contesto si collocano anche le azioni di orientamento dei consumi che si attuano con strumenti diversi da quelli informativi, come la leva fiscale o i programmi di assistenza sociale: emblematiche la c.d. *fat tax* (76) di recente diffusione anche in Europa e la *social card* (77).

La relazione fra alimenti e salute fa poi guardare con qualche perplessità ad alcune forme di attuazione delle indicazioni normative in materia di educazione del consumatore di alimenti: è il caso dei protocolli di intesa fra Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca e sia Federalimentare sia l'ANCC-COOP con i quali le parti si sono impegnate a condurre iniziative in ambito scolastico ai fini della diffusione, fra l'altro, di una "corretta educazione alimentare" e di un "consumo consapevole" (78). Al di là dell'opportunità di

---

nella Scuola Primaria italiana del *Comitato Tecnico Scientifico per il Programma Scuola e Cibo - MIUR*.

Una breve storia dell'educazione alimentare in Italia parte dal regolamento sull'autonomia scolastica del 1999 (d.P.R. n. 275 Roma, 8 marzo 1999) che ha aperto la scuola ai contesti sociali e territoriali, permettendole di relazionarsi con il territorio e con le realtà produttive, ivi compreso il mondo della produzione e distribuzione agro-alimentare. Nel 2003, con la legge n. 53 (riforma Moratti), è introdotta definitivamente l'educazione alimentare nei programmi scolastici, nell'ambito della cosiddetta "convivenza civile" intesa non come un'altra materia che si aggiunge a quelle tradizionali, ma come un percorso formativo da svolgersi in modo inter e trans disciplinare. A seguito del vertice di Copenhagen del 2006, nel nostro Paese si mette a punto un programma interministeriale "Guadagnare Salute" che, nel capitolo dedicato all'alimentazione, pone come obiettivi fondamentali quelli di «favorire scelte alimentari sane» e «consolidare una cultura alimentare fondata sui principi del vivere sano, del rispetto ambientale, della qualità, della scoperta della propria identità individuale e collettiva». Nel 2007, il Ministero della Pubblica Istruzione - Dipartimento per l'Istruzione - Direzione Generale per lo studente, vara il "Piano per il Ben...Essere dello studente 2007-2010" che riserva uno spazio specifico al rapporto fra cibo e salute. Nel marzo 2008 Milano è designata come sede del prossimo Expo 2015.

(76) Vedi in proposito, fra le altre, le considerazioni di M. MAZZOCCHI, *Nutrizione, salute e interventi di politica economica in Europa*, in *Agriregioni Europa*, n. 1 del 2005.

(77) In questo caso in realtà non si è colta, in Italia, l'opportunità di selezionare i consumi alimentari; negli USA la politica dei *Food Stamps* ha determinato un aumento del consumo di cibi spazzatura fino a che si è iniziato, in alcuni Stati, ad incentivare il consumo di determinati alimenti e gli acquisti nei *Farmer's market*; nel Regno Unito suscita interesse il programma dell'*Healthy food voucher*.

(78) Nello stesso senso si può considerare il partenariato di Mc Donald nella messa a punto di programmi di educazione alimentare in Austria.

Esiti di questo tipo sono consentiti da una definizione ancora inadeguata, malgrado i molteplici interventi normativi e i documenti di intenti, delle relazioni fra alimentazione e salute, ovvero fra alimentazione e diritto alla salute come diritto fondamentale di rango costituzionale; ancora una volta si viene a determinare un corto circuito fra diritti

delegare alle imprese produttrici e distributrici di alimenti un ruolo educativo nell'ambito delle strutture scolastiche — e senza escludere l'utilità di un più generale coinvolgimento del mondo imprenditoriale in attività di rilevanza sociale (79) — appare davvero discutibile l'assenza di linee-guida per lo svolgimento di un'attività di rilevanza eminentemente pubblica (80).

Un problema di limiti si pone, peraltro, ancor prima che con riferimento ai soggetti che è opportuno considerare alla stregua di agenzie educative, riguardo alla legittimità delle azioni di orientamento dei consumi in un'ottica liberale di salvaguardia delle determinazioni individuali dalle intromissioni dei poteri pubblici. Alle spalle delle attuali politiche dello Stato salutista (81) che diffonde e impone modelli di comportamento e di consumo mostrando il volto dello Stato che educa, c'è una lunga storia di proibizionismi che lo Stato laico sembra aver superato grazie ai riti della democrazia. Il legame con il tema della salute che da qualche tempo sembra caratterizzare la regolazione del sistema alimentare (82) rischia, in ragione sia delle caratteristiche di ubiquità dei prodotti alimentari e di necessaria assiduità degli atti di consumo, sia della tendenza ad ampliare l'area occupata dal concetto di salute (83), di rendere ancor più pervasiva

---

della persona e tutela degli interessi economici di — solo — alcuni fra i protagonisti del mercato.

(79) La diffusione di forme di responsabilità sociale delle imprese rappresenta un tema di crescente interesse che qui non si può nemmeno accennare: vedi fra i molti S. ZAMBERLAN, *La responsabilità d'impresa e la responsabilità del consumatore*, in *Studi economici e sociali*, vol. IV, 2006, p. 63 ss.

(80) Nel Protocollo d'intesa con Federalimentare le parti si impegnano ad «individuare, nel rispetto della propria autonomia e nell'ambito delle rispettive competenze, strumenti e opportunità formative volte alla diffusione di una corretta educazione alimentare, in grado di indirizzare le giovani generazioni anche verso un consumo consapevole ed equilibrato»; linee d'indirizzo del MIUR sono previste esclusivamente per «favorire l'incontro tra l'offerta formativa proposta dalle imprese agroalimentari e la domanda proveniente dal sistema di istruzione e ricerca».

(81) Ha fatto riferimento a questo profilo T. GREGORY, in *Atti del convegno Osservatorio...*, a cura di M. Goldoni e E. Sirsi, Pisa, 2012, p. 27 ss.

(82) Da ultimo vedi la proposta di L. PETRELLI, *I prodotti alimentari della salute*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona i riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, a cura di L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservigi, Napoli, 2011, p. 291 ss.

(83) Vedi, per quanto attiene alle discussioni sulla definizione dell'OMS, ritenuta troppo da taluni troppo ampia, ai limiti dell'utopia, vedi le osservazioni di V. DURANTE,

l'azione di orientamento e di vanificare i fini e il senso delle azioni educative. La tentazione è quella di mettere in campo l'apparato argomentativo che accompagna i costituzionalisti nella discussione sul bilanciamento fra valori costituzionali rilevanti (84) — libertà e protezione sociale — o di seguire le tracce del paternalismo “forte” e di quello “debole” (85), fino alla suggestione del *nudging* (86), ma a me sembra possa giovare piuttosto uno sforzo in direzione di una pratica dell'educazione alimentare volta alla trasmissione e circolazione dell'immagine complessa e plurale dell'attività di produzione e consumo di alimenti.

---

*La salute come diritto della persona*, in *Trattato di biodiritto*, diretto da S. Rodotà e P. Zatti, vol. *Il governo del corpo*, p. 585.

In particolare, occorre dire che le perplessità sulla definizione dell'OMS si giustificano soprattutto in ambito penalistico, e in generale nella considerazione dei meccanismi di responsabilità, laddove si pone una necessaria istanza di perimetrazione del concetto di danno alla salute; si può ben dire invece che nell'ottica di un approccio preventivo, e a maggior ragione in un'area come quella dell'educazione, una definizione ampia e comprensiva appare funzionale al raggiungimento degli specifici obbiettivi.

(84) Vedi fra gli altri R. ROMBOLI, *Il diritto alla salute: principi costituzionali*, in *Atti*, p. 109 ss.; R. FERRARA, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in *Trattato di biodiritto*, cit., vol. *Salute e sanità*, p. 3 ss. e V. DURANTE, *op. cit.*; P. ZATTI, *Il diritto a scegliere la propria salute (in margine al caso S. Raffaele)*, in *Nuova Giur. civ. comm.* 2000, II, p. 1 ss.

(85) Diversi studiosi, partendo dalla constatazione della razionalità limitata che caratterizza le decisioni umane, hanno sostenuto l'opportunità di interventi governativi paternalistici che proteggano i cittadini da eventuali conseguenze indesiderate delle loro scelte. Ciò nella convinzione che sia possibile, attraverso un paternalismo *soft*, definito libertario, conciliare l'esigenza della protezione paternalistica con la salvaguardia del principio della libertà della scelta, che sta alla base della teoria democratica. Tuttavia il paternalismo libertario può essere più subdolo, e perciò più minaccioso per la libertà, del paternalismo autoritario. Ciò determina un'impasse: mentre dal punto di vista pratico molte misure paternalistiche sembrano ragionevoli e sono comunemente accettate, dal punto di vista teorico non sembra sia possibile una loro giustificazione soddisfacente: vedi C. MUSCATO, *L'enigma della scelta. Un approccio cognitivo e filosofico-politico*, Milano, 2011.

Su questi temi vedi la nota 8; vedi inoltre F. PIZZOLATO, *op. cit.*, pp. 6 ss. e 19 ss.

(86) L'idea del *nudge* è quella della “spinta gentile”, ovvero delle strategie per convincere a tenere determinati comportamenti senza imporli: C. SUNSTEIN, *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*, Yale University Press, 2008; nell'articolo di T.M. MARTEAU, D. OGIIVIE, M. ROLAND, M. SUHRCKE, M.P. KELLY, *Judging nudging: can nudging improve population health?*, in *BMJ*, 29 January 2011, 342, p. 263 ss., si individuano specifiche strategie “gentili” finalizzate all'acquisto di alimenti salutaritari (un determinato tipo di esposizione nei supermercati, la sistematica sostituzione di alimenti nocivi con alimenti più salutaritari nei menu, ecc.).

6. Ricapitolando brevemente, se è vero che il Trattato di Lisbona, attraverso l'emblematico accoglimento dei principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segna il passaggio ad una politica europea che pone al centro la persona sottraendola al proporzionalismo che ha condotto spesso al sacrificio degli interessi di intere categorie di soggetti in ragione delle esigenze del mercato unico, e se il diritto alimentare rappresenta un terreno di prova ideale per questa nuova logica in ragione del forte e articolato legame fra cibo e persona, l'azione per garantire il diritto all'educazione rappresenta una delle *policies* più congeniali al raggiungimento degli obiettivi di tutela e nello stesso tempo quella da sottoporre maggiormente a sorveglianza.

L'educazione appare difatti strutturalmente preordinata, in quanto destinata ad incidere sulla capacità critica e di discernimento più che sul mero possesso di informazioni, alla crescita della coscienza individuale e alla consapevolezza delle responsabilità collettive, e quindi al pieno sviluppo della persona umana.

La difficoltà di perimetrarla con riferimento a soggetti, metodi e contenuti (87) in ragione delle (riconosciute) interferenze fra i sistemi della tutela del consumatore, della tutela della salute pubblica e della politica della sicurezza alimentare si riflette in un quadro normativo che anche al livello europeo rimane frammentato e caratterizzato da ambiguità non risolte che ne minano l'efficacia.

La ricerca di un modello europeo di educazione potrebbe, a me pare, giovare di una visione che rifletta le complessità del tema alimentare come quella che sembra essersi concretizzata nella politica pubblica dell'alimentazione recentemente introdotta in Francia nel *code rural* agli artt. L 230-1 e seguenti intitolati, appunto: *La politique publique de l'alimentation*. Essa rappresenta un esempio interessante di come si possa intendere l'educazione in ambito alimentare te-

---

(87) Come si è scorto da queste brevi considerazioni, l'educazione apre a una complessa concettualistica: con riferimento ai ruoli (delle agenzie educative e dei destinatari dell'educazione), alle modalità (formale/informale; unidirezionale/interattiva), ai contenuti e alle finalità (creazione di abilità/competenze/capacità critica), ai limiti (intrinseci/estrinseci). L'insufficiente considerazione di questi aspetti è probabilmente la prima causa di quella che appare come una regolazione confusa e superficiale.

nendo conto dei diversi contenuti e significati che ad essa possono essere assegnati (88) a seconda dei contesti di riferimento e tuttavia elaborando una visione “più” generale e comprensiva attraverso un sistema strutturato di richiami fra corpi normativi.

La ricomprensione dell'educazione come uno degli ambiti oggetto delle azioni individuate dal previsto *Programme National pour l'alimentation* (art. L 230-1, comma 3°, al. 4) — da ultimo quello che copre il periodo 2011-2015 (PNA) — rappresenta l'occasione per individuarne una nozione specifica del settore grazie ad un elenco ampio (89) di aspetti che va dal gusto all'equilibrio e alle diversità alimentari, dai bisogni delle singole comunità alle regole d'igiene, alla conoscenza dei prodotti con riferimento alla stagionalità, all'origine delle materie prime agricole, ai modi di produzione, e infine all'impatto delle attività agricole sull'ambiente. Per le questioni più legate alla salute, ovvero alle relazioni fra alimenti e salute che sono oggetto di valutazioni nutrizionali e che richiedono azioni di orientamento del consumatore — anche attraverso l'educazione — a tutela della sua salute, si fa esplicito rinvio al *Programme National nutrition santé* (PNNS) (90) previsto dall'art. L 3231-1 del *Code de la santé publique*. Ed è in quest'ultimo documento programmatico che si richiama l'educazione alla salute come oggetto di una specifica azione e serie di azioni previste dal sistema scolastico nell'ambito di un programma di interventi previsti dal *Ministère de l'Éducation nationale* (da ultimo nella circolare 2011-216 del 2 dicembre 2011). È invece assente un riferimento all'educazione nel *Code de la consommation* — nel quale pure vi sono plurimi riferimenti ad aspetti del consumo alimentare — che si limita a richiamare, nell'art. L 541-1, la politica pubblica dell'alimentazione prevista dal *code rural* e il programma di nutrizione e sanità del *Code de la santé*. Dall'insieme delle regole, e tenendo conto dei contenuti dei singoli documenti programmatici, risulta un'immagine nello stesso tempo ordinata e articolata dell'e-

---

(88) Vedi l'intervista a J.-P. CORBEAU, *L'éducation alimentaire est une forme d'humanisme!*, in [www.agrobiosciences.org](http://www.agrobiosciences.org).

(89) E certamente non esaustivo, come dimostra l'uso dell'avverbio *notamment*.

(90) Cfr. l'ultimo, il *Programme National nutrition santé 2011-2015*; a questo si affianca il *Plan obésité*.

ducazione del consumatore di alimenti (91), delle sue finalità, delle responsabilità.

---

(91) Per una visione dell'educazione alimentare nei termini di una forma di umanesimo vedi le considerazioni di J.-P. CORBEAU, *L'éducation alimentaire est une forme d'humanisme!*, cit.