

IL DIRITTO DEL CONSUMATORE ALL'EDUCAZIONE E LA SUA CONCRETA ATTUAZIONE TRA UTOPIA E REALTÀ'

CRISTINA DALIA*

SOMMARIO: 1. - Le origini della politica comunitaria di protezione del consumatore: *prius* logico per la comprensione della finalità del diritto del consumatore all'educazione; 2. - Le origini del diritto del consumatore all'educazione per una prima individuazione del suo contenuto; 3. - Analisi delle attuali fonti interne del diritto all'educazione: la portata generale e programmatica dell'art. 4 cod. cons.; 4. - L'educazione finanziaria come esempio concreto di attuazione del diritto del consumatore all'educazione; 5. - L'educazione al consumo sostenibile; 6. - Le dichiarazioni verdi fuorvianti. Il cd. "greenwashing"; 7. - Quale futuro per le dichiarazioni verdi fuorvianti?

1. - Le origini della politica comunitaria di protezione del consumatore: *prius* logico per la comprensione della finalità del diritto del consumatore all'educazione.

Il diritto del consumatore all'educazione, che figura nell'elenco dei diritti fondamentali¹ alla lett. *d*) dell'art. 2, comma 2, del codice del consumo (d. lgs. n. 206/2005), non sembra aver trovato ancora una completa attuazione, probabilmente a causa della formulazione del precetto interno cui è ancorato (vale a dire l'art. 4 cod. cons.), che ne definisce solo parzialmente il contenuto e si mostra lacunosa rispetto alla definizione delle attività educative e all'individuazione dei soggetti preposti alla loro realizzazione. Salvo alcuni settori in cui finora si è intervenuti per assicurare un'adeguata educazione, di cui si dirà a breve, manca allo stato una ricostruzione univoca di siffatto diritto che fornisca dei criteri da seguire per una sua concreta realizzazione negli ambiti potenzialmente interessati.

Eppure, il diritto del consumatore all'educazione, se finora ha goduto di attenzioni minori, soprattutto da parte del legislatore e degli studiosi, sembra destinato a vivere una nuova stagione, in un futuro ormai prossimo, considerato l'enorme potenziale espansivo che acquista nell'attuale programma politico-economico a livello europeo² e nazionale³,

* Professore associato di Diritto privato presso l'Università degli Studi della Basilicata.

¹ Non è questa la sede per indagare sulla natura dei diritti riconosciuti ai consumatori dall'art. 2 cod. cons. In generale, sul carattere di tali diritti e sul significato di "fondamentali" si vedano le osservazioni di G. Alpa, *Il diritto dei consumatori*, Roma-Bari 2002, 47ss.; A. Barengi, *Diritto dei consumatori*, Padova 2017, 99ss., e L. Rossi Carleo, *I diritti fondamentali dei consumatori*, in *Concorrenza e mercato* 1 (2015) 183ss., che si interroga anche sulla portata dell'elencazione, che, ad avviso dell'autrice, è precettiva innovativa e non meramente ricognitiva.

² Si pensi, ad esempio, all' "European Green Deal" presentato nel dicembre 2019 dalla Commissione Europea, come una delle tante strategie per l'attuazione dell'Agenda 2030.

³ Il riferimento è al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) approvato il 22 giugno 2021 dalla Commissione europea e il 13 luglio 2021 dal Consiglio dell'Economia e delle Finanze dell'UE. Si tratta del documento strategico che ciascuno Stato membro dell'UE deve predisporre per accedere ai fondi del "Next Generation EU", lo strumento temporaneo concepito dall'Unione per la ripresa post pandemia da

legato alla transizione ecologica e allo sviluppo sostenibile che reca con sé la necessità di dettare regole giuridiche che garantiscano le modalità di attuazione di un'adeguata educazione del consumatore, affinché questi si approcci in modo consapevole e responsabile ad un mercato più equo, ecologico e digitale.

Ma per accedere all'analisi relativa all'individuazione del contenuto e dei criteri per la disciplina del diritto del consumatore all'educazione, appare imprescindibile un riferimento, seppur minimo, alla genesi della tutela consumeristica come politica comunitaria, e alla sua evoluzione nel progressivo passaggio dalla Comunità Economica Europea all'Unione europea, al fine di una migliore comprensione della funzione del diritto che interessa la nostra indagine.

Non v'è dubbio sul fatto che la politica comunitaria di protezione del consumatore nasca sulla base di esigenze economiche legate alla necessità di ristabilire l'equilibrio dei fattori del mercato.

La Carta Europea di protezione dei consumatori del Consiglio d'Europa del 1973⁴ ha gettato le prime basi della tutela del consumatore, individuando i primi quattro gruppi di diritti fondamentali. Ma è la Risoluzione CEE del Consiglio del 14 aprile 1975⁵ a segnare l'avvio della politica comunitaria di protezione del consumatore: infatti con essa il Consiglio della CEE ha approvato il principio di protezione e di informazione del consumatore, indicando, nel Programma preliminare allegato, le cinque categorie di diritti fondamentali⁶ dei consumatori e i principi e le azioni prioritarie da realizzare per ciascuna categoria, attraverso il ravvicinamento delle legislazioni nazionali.

Covid-19, mediante il rilancio dell'economia degli Stati membri, per un'Europa più ecologica, digitale e resiliente.

⁴ Approvata dall'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa con la risoluzione n. 543 del 1973, racchiudeva le istanze fondamentali in materia di "consumerism". Per un'analisi della Carta cfr. G. Alpa, *Introduzione*, in G. Alpa (cur.), *I contratti dei consumatori*, Milano 2014, 24.

⁵ Sul punto G. Alpa, *Il diritto dei consumatori* cit. 35ss., ricorda che la Risoluzione del 1975 rappresenta la vera "pietra miliare" del diritto dei consumatori, in quanto segna l'avvio del riordino legislativo della tutela del consumatore. Del pari G. De Cristofaro, *40 anni di diritto europeo dei contratti dei consumatori: linee evolutive e prospettive future*, in *Contratti* 2 (2019) 177ss., riconosce che la Risoluzione è l'atto che ha costituito la base della politica comunitaria di tutela del consumatore, individuando fra i suoi obiettivi quello di assicurare una "efficace protezione contro i rischi che possono nuocere" agli interessi economici dei consumatori e stabilendo le azioni prioritarie da intraprendere per realizzare tale obiettivo. Ma precisa anche che l'atto legislativo di nascita del diritto europeo dei consumatori – inteso come diritto speciale rispetto a quello comune, in ragione della qualifica soggettiva di una parte e della sua condizione di debolezza – è la Convenzione di Lussemburgo del 1978 che modifica la Convenzione di Bruxelles del 1968 sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni nelle controversie in materia civile e commerciale. Si tratta del primo atto normativo che recepisce la qualifica soggettiva di "consumatore".

⁶ La Risoluzione amplia, da quattro a cinque, le categorie dei diritti fondamentali già presenti nella Carta Europea di protezione dei consumatori del Consiglio d'Europa del 1973 e ne chiarisce meglio il contenuto. Quanto all'elencazione dei diritti, l'ultimo periodo del punto 3 del Programma preliminare, allegato alla

Nel documento appare prioritario l'inquadramento, a mo' di premessa, del rapporto tra consumatore e mercato in quanto viene precisato che la Comunità, preso atto della continua evoluzione delle condizioni del mercato capace di modificare l'equilibrio tra fornitori e consumatori in favore dei primi, avverte che il consumatore non è più in grado di assolvere alla sua funzione di fattore di equilibrio. L'aumento della produzione dell'offerta e della domanda di un'ingente varietà di beni e servizi, dovuto a diversi fattori⁷, ha fatto sì che il consumatore, da soggetto isolato in un mercato locale, sia stato proiettato in un mercato di massa in cui produttore e distributore hanno maggiori possibilità di determinare le condizioni del mercato.

Già da questo primo atto si percepisce l'essenzialità del consumatore nelle corrette dinamiche del mercato e l'individuazione del terreno d'elezione della tutela consumeristica non può essere limitato ad un discorso meramente economico, rappresentando, invero, un valido supporto nell'operazione ermeneutica del giurista rispetto alla normativa di settore.

La Risoluzione, in mancanza di un riferimento esplicito all'interno del Trattato CEE alla politica comunitaria di protezione del consumatore, ritiene che essa debba fondarsi in maniera implicita sugli artt. 2 e 39 del Trattato CEE, nella loro formulazione originaria. Se non è stato possibile rinvenire una menzione espressa alla tutela consumeristica nell'art. 2, in quanto la norma attribuiva alla Comunità il compito di promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento del tenore di vita; un riferimento esplicito, seppur minimo, ai consumatori è stato invece colto nell'art. 39, che, dopo aver fissato tra le finalità della politica agricola comune la garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti e della stabilità dei mercati, precisava l'obiettivo diretto ad assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

Non v'è dubbio che la Risoluzione del 1975 rappresenti la base della tutela consumeristica, seppur ricondotta al suo esordio solo in modo indiretto all'allora Trattato CEE. Ma altrettanto innegabile è che sia stato l'Atto Unico Europeo firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1987, e in particolare il suo art. 18, a consacrare *claris verbis* la politica di protezione del consumatore come politica comunitaria, trovando una sua collocazione ufficiale nell'art. 100A Trattato CEE. Il primo paragrafo dell'art. 100A

Risoluzione, precisa che gli interessi del consumatore possono essere raggruppati in cinque categorie di diritti fondamentali: a) il diritto alla protezione della salute e della sicurezza; b) il diritto alla tutela degli interessi economici; c) il diritto al risarcimento del danno; d) il diritto all'informazione e all'educazione; e) il diritto alla rappresentanza (diritto di essere ascoltato).

⁷ Quali la scoperta di nuovi materiali, l'attuazione di nuovi modelli di fabbricazione, lo sviluppo dei mezzi di comunicazione, l'allargamento dei mercati e la proliferazione di nuovi metodi di vendita.

prevedeva che il Consiglio, su proposta della Commissione, dovesse adottare le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni nazionali degli Stati membri per l'instaurazione e il funzionamento del mercato unico; mentre il paragrafo 3 chiariva che la Commissione, nelle sue proposte di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, dovesse basarsi su un livello elevato di protezione.

Qualche anno più tardi, il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 (TUE) andava a modificare il Trattato istitutivo della CEE per la creazione di una Comunità europea, la cui ambizione andava oltre l'area "economica", introducendo un programma comunitario ben più ampio, legato alla promozione dello sviluppo armonioso ed equilibrato della attività economiche, di una crescita sostenibile, di un elevato grado di convergenza dei risultati economici, del miglioramento del tenore e della qualità della vita, della coesione economica e sociale, della solidarietà tra Stati membri. Nell'art. 3 del Trattato CE veniva inserita una disposizione che enunciava, tra le finalità dell'azione comunitaria, alla lett. s), un contributo al rafforzamento della protezione dei consumatori e veniva inserito (in luogo dell'art. 100A) l'art. 129A, dedicato interamente alla protezione dei consumatori, il quale disponeva che la Comunità avrebbe contribuito al conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori mediante (i) misure adottate nel quadro della realizzazione del mercato interno; (ii) azioni specifiche di sostegno e di integrazione della politica svolta dagli Stati membri al fine di tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori e di garantire loro un'adeguata informazione.

Con questa nuova, più dettagliata, formulazione è come se fosse stato fatto un tentativo di scollamento del consumatore dal terreno del mercato interno.

Ma l'equivoco è presto chiarito dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 - di modifica del TUE e dei Trattati istitutivi della CE - il quale ha interamente riformulato il contenuto dell'art. 129A Trattato CE, assegnandogli anche una nuova numerazione (art. 153). Il primo paragrafo del riformato art. 153 CE disponeva che al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, la Comunità avrebbe contribuito⁸ a tutelare la salute, la sicurezza, gli interessi economici dei consumatori, nonché a promuovere⁹ il loro diritto

⁸ L'espressione "contribuire" sta a significare che la Comunità intende assumere iniziative concrete per l'esercizio effettivo dei diritti alla salute, alla sicurezza e agli interessi economici. Così G. Alpa, *Introduzione* cit. 31.

⁹ Per G. Alpa, *Introduzione* cit. 30s., l'espressione "promuovere" non è casuale, in quanto vuol significare che "la Comunità non si accontenta di fissare le regole di protezione, ma assume un comportamento propulsivo, per far sì che gli interessi dei consumatori siano effettivamente protetti". Se vogliamo, nel significato letterale l'espressione assume il senso non solo di "dare l'inizio", ma anche di "far progredire",

all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi. Il secondo paragrafo precisava che nella definizione e nell'attuazione di altre politiche e attività comunitarie venivano prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori. Fermo restava il *modus operandi*, nel senso che, stando al paragrafo 3, gli obiettivi di protezione del consumatore dovevano essere attuati mediante il ravvicinamento delle disposizioni nazionali per la realizzazione del mercato interno.

Con tale formulazione di fatto il consumatore è stato restituito al suo *habitat* originario e la scelta di mantenere il suo collegamento con il mercato è stata poi confermata dall'attuale formulazione dell'art. 169 TFUE (ex art. 153 CE). Restando pressoché invariato il primo paragrafo - se non per la sostituzione lessicale della parola "Comunità" con quella di "Unione" - il secondo paragrafo prevede che l'Unione contribuisce al conseguimento degli obiettivi di cui al paragrafo 1, cioè la garanzia di un elevato livello di tutela del consumatore, mediante le misure adottate a norma dell'art. 114 nel quadro della realizzazione del mercato interno e con altre misure di sostegno agli Stati.

Ad oggi, dunque, la politica di protezione del consumatore è ancorata a numerosi riferimenti normativi: gli artt. 4, par. 2, lett. *f*¹⁰, 12¹¹, 114, par. 3¹² e 169 TFUE e l'art. 38 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Apparentemente questa concorrenza di fonti potrebbe generare non poca confusione, essendosi passati da un eccesso all'altro, in quanto da poche norme implicite si è giunti ad ottenere una pluralità di riferimenti normativi espliciti della politica europea di protezione del consumatore. Ma una lettura sistematica consente di precisare che tutte le norme confermano il terreno di elezione della tutela consumatore nel mercato e ne assicurano degli ulteriori. L'art. 114 TFUE sicuramente rappresenta la base giuridica principale per le misure di armonizzazione volte all'instaurazione del mercato interno, fissando l'obiettivo di assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori. Il suo paragrafo 3 si pone come specificazione dell'art. 12 TFUE e va a raccordare le norme del TFUE con quelle della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, in particolare con il principio di cui all'art. 38, secondo cui nelle politiche dell'Unione è garantito un livello

"far avanzare"; per cui promuovere il diritto all'educazione e all'informazione significa fare in modo che questi non siano solo enunciati, ma concretamente realizzati. Non a caso questi rappresentano il perno intorno al quale ruota l'intera tutela consumeristica.

¹⁰ Secondo cui l'Unione ha competenza nel settore della protezione dei consumatori. Settore mantenuto distinto da quello del mercato interno che compare nella lett. *a*) della medesima disposizione.

¹¹ A mente del quale nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività dell'Unione sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori.

¹² Da cui si evince che la Commissione nelle sue proposte relative al ravvicinamento delle legislazioni nazionali per l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, deve basarsi su un livello di protezione elevato.

elevato di protezione dei consumatori. Dal canto suo, l'art. 169 TFUE rafforza l'art. 114, estendendone la portata oltre le questioni strettamente legate al mercato unico, come ad esempio l'accesso a beni e servizi, l'accesso alla giustizia, la qualità dei servizi pubblici, gli aspetti legati all'alimentazione¹³ e ai prodotti alimentari, alla politica sanitaria e alla politica degli alloggi. In questo modo la politica di protezione del consumatore rientra anche nell'obiettivo strategico dell'Unione di migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Pertanto, le disposizioni tutte non solo rafforzano la tutela del consumatore come politica *ad hoc*, autonoma, da realizzarsi nell'ambito dell'instaurazione del mercato interno e del suo corretto funzionamento, ma esigono la realizzazione della tutela del consumatore anche all'interno di politiche diverse, non strettamente dedicate al consumare, che possono comunque interessarlo¹⁴.

Nonostante il profondo ampliamento degli obiettivi e dei valori posti alla base dell'Unione europea rispetto alla Comunità economica europea, permane una certezza rispetto al rapporto tra consumatore e mercato: la tutela del consumatore è strumentale alla realizzazione del mercato libero, concorrenziale e corretto, in una parola, efficiente dove produttori e fornitori offrono beni e servizi nel rispetto dei principi di concorrenza, lealtà e correttezza.

L'essenzialità della tutela del consumatore nelle dinamiche di corretto funzionamento del mercato è facilmente evincibile dalle discipline delle numerose direttive in materia di tutela del consumatore nel mercato, e dai relativi considerando¹⁵, che impongono ai singoli Stati l'adozione di tutte le misure idonee ad assicurare un'adequata tutela del

¹³ A titolo esemplificativo, in materia alimentare la tutela del consumatore è legata alle esigenze di protezione della persona e di tutela della salute, intesa come integrità psico-fisica, e spazia dall'etichettatura all'educazione alimentare. Con riferimento a tale aspetto, E. Sirsi, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agrario* 4 (2011) 520ss., osserva che se è vero che il Trattato di Lisbona apre la strada ad una politica europea che pone al centro la persona, non più sacrificata in ragione delle esigenze del mercato, allora l'educazione alimentare dovrebbe contribuire al pieno sviluppo della persona umana.

¹⁴ E in un certo senso trova conferma, o meglio attuazione, il punto 4 del Programma preliminare della comunità Economica Europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore, allegato alla Risoluzione CEE del 1975, il quale precisa che i diritti fondamentali dei consumatori devono essere garantiti attraverso tutte le azioni intraprese nell'ambito delle politiche della Comunità (come ad esempio la politica economica, la politica agricola, la politica sociale, le politiche dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia), perché tutte incidono sulla situazione del consumatore.

¹⁵ Quanto agli obiettivi, sia sufficiente ricordare, a mo' di esempio, la direttiva 93/13/CEE (e in particolare i considerando 2, 5, 6, 7); la direttiva 2011/83/UE e i suoi considerando 6 e 7; la direttiva 2005/29/CE e in particolare i considerando 3, 4, 5.

consumatore¹⁶, attraverso la previsione di sanzioni e rimedi adeguati, proporzionati ed effettivi.

E questo perché, se è vero che il consumatore è indispensabile per l'equilibrio del mercato, appare fin troppo ovvio che non lo si può lasciare in balia delle imprese; per far sì che aumenti la domanda è necessario accrescere la sua fiducia nei confronti del mercato, garantendo regole uniformi di efficienza e correttezza che preservino dagli abusi delle imprese, fisiologicamente in posizione economica e contrattuale più forte.

2. - Le origini del diritto del consumatore all'educazione per una prima individuazione del suo contenuto.

Il diritto all'educazione fa la sua comparsa, a livello normativo generale¹⁷, nella Carta Europea di protezione dei consumatori del Consiglio d'Europa del 1973 ove viene menzionato assieme al diritto all'informazione, con cui va a comporre una delle quattro categorie dei diritti riconosciuti ai consumatori. Ma in tale sede educazione e informazione si presentano come un *unicum* e la prima è confinata all'acquisizione da parte del consumatore di informazioni corrette sulle qualità del prodotto e in ordine

¹⁶ Rispetto alle forme di tutela, non sia banale richiamare, *in primis*, l'ampio raggio di azione della tutela pubblicistica affidata all'AGCM che si insedia negli ambiti più sensibili del mercato: dalla contrattazione a distanza e fuori dei locali commerciali (art. 66 cod. cons.), alle clausole abusive (art. 37bis cod. cons.), ma prima ancora nell'ambito delle pratiche commerciali scorrette e della pubblicità (artt. 27-27quater cod. cons.), dove ha fatto la sua prima apparizione in materia di tutela del consumatore, che sono destinate ad abbracciare tutto il rapporto di consumo tra produttore e consumatore e non solo quello contrattuale. Il controllo di natura pubblicistica si pone inequivocabilmente a tutela del mercato prima e del consumatore, poi. Sul punto sia sufficiente rinviare a G. Lemme, *Lo strabismo di Bacco: l'etichettatura dei prodotti vitivinicoli tra tutela del consumatore e reticenze legislative*, in *Riv. quadr. dir. ambiente* 1 (2015) 133-135, secondo cui i consumatori devono essere protetti dalle indebite interferenze del sistema imprenditoriale. Resta da stabilire quali siano gli strumenti più efficaci per assicurare che il ruolo dei consumatori all'interno del mercato non sia solo quello di meri destinatari del comportamento economico delle imprese, ma di veri e propri attori capaci di diventare protagonisti attivi. Certamente valorizzando il "public enforcement" degli strumenti generali e particolari di tutela, il legislatore ha inteso esprimere la "forte valenza regolatoria del sistema del mercato".

Più in generale, sul rapporto tra diritto e mercato cfr. P. Perlingieri, *Economia e diritto*, in *Il diritto dei contratti tra persona e mercato*, Napoli 2003, 271ss., secondo cui il mercato ha bisogno di norme che lo legittimino e lo regolino, perché tra mercato e diritto c'è un'inscindibilità logica e storica. Con espresso riferimento alla concorrenza T. Ascarelli, *La disciplina giuridica della concorrenza*, in *Teoria della concorrenza e dei beni immateriali*, Milano (1960) 32, già anticipava che il principio di libera concorrenza non è in grado di operare da solo, ma ha bisogno di un sistema di regole capaci di mantenerlo e tutelarlo. Nel richiamare l'attualità del pensiero di Ascarelli, M. Barela, *La consapevolezza del consumatore nella costruzione giuridica del mercato (Rileggendo la pagina di Tullio Ascarelli)*, in *Riv. dir. industriale* 3 (2019) 171ss., lo rapporta alla tutela del consumatore che può essere raggiunta attraverso la corretta regolazione del mercato. Per evitare che i consumatori siano fuorviati nelle loro scelte è necessario che gli imprenditori rispettino le regole della concorrenza.

¹⁷ Per una ricognizione delle altre iniziative, più circoscritte, in materia di educazione e informazione del consumatore si veda E. Sirsi, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti* cit. 497, in nota 3.

all'identità dei fornitori e a qualsiasi altro aspetto del prodotto tale da consentirgli di poter esser usato in sicurezza e con piena soddisfazione. Queste prime precisazioni non esprimono specifiche caratteristiche e bisogna attendere ancora un biennio per comprendere pienamente la portata e il significato del diritto all'educazione, in quanto è solo con la Risoluzione CEE del 1975 che lo stesso assume una valenza propria: sebbene collocato nella quarta categoria dei diritti fondamentali insieme all'informazione, si dota di principi e di azioni autonome, pur mantenendo uno stretto legame con il diritto all'informazione. Rispetto all'educazione il punto 42 del Programma preliminare allegato alla Risoluzione fissa il seguente principio: "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". E pone una serie di azioni per il raggiungimento dei predetti obiettivi. La prima è la promozione dell'educazione del consumatore, da realizzarsi a livello europeo affidando alla Commissione il compito di effettuare approfonditi studi in collaborazione con gli esperti degli Stati membri e con le organizzazioni dei consumatori, che dovrebbero avere lo scopo di elaborare i metodi e di fornire materiale adatto per incoraggiare, attraverso i programmi di insegnamento, una maggiore educazione del consumatore nelle scuole, nelle università e in altri istituti scolastici.

Quindi, nell'ottica europea, la prima *sedes* in cui attivare il processo di educazione del consumatore dovrebbe essere quella deputata, in ciascuno Stato, all'istruzione dell'individuo. Ovviamente ad essa è collegata la seconda azione, perché per avviare il percorso educativo del consumatore-studente è indispensabile provvedere alla formazione degli insegnanti. Questo tipo di formazione si dovrebbe realizzare attraverso l'istituzione di centri appositi, che tengano conto, per la predisposizione del progetto formativo, dei risultati di ricerche economiche e sociologiche. Ultima, ma non di minore importanza è l'azione volta ad incoraggiare, ad opera della Commissione, gli scambi e la divulgazione di informazioni su argomenti riguardanti i consumatori in collaborazione con le amministrazioni nazionale e le organizzazioni interessate ai problemi dei consumatori.

Esaurito il richiamo alle origini del diritto all'educazione, sebbene limitato ai fini che qui interessano, preme privarlo di una valenza meramente storica, ritenendolo utile ai fini del procedimento ermeneutico delle norme interne ad esso dedicate.

Infatti, emergono due fattori importanti di cui non potrà non tenersi conto: il primo è che lo stesso si configura come generico diritto all'educazione il cui oggetto è rappresentato

da un particolare tipo di informazione, di cui si dirà a breve¹⁸. Il secondo fattore è che tale tipo di educazione deve trovare una concreta attuazione nei singoli Stati attraverso l'individuazione dei soggetti investiti, delle attività da porre in essere e dell'individuazione dei contenuti dell'attività educativa.

3. - Analisi delle attuali fonti interne del diritto all'educazione: la portata generale e programmatica dell'art. 4 cod. cons.

La Parte II del codice del consumo dedicata all' "Educazione, Informazione, Pratiche commerciali, Pubblicità", si apre con il Titolo I intitolato "Educazione del consumatore" e contiene una sola norma, l'art. 4, la cui rubrica riproduce l'intitolazione precedente.

Il primo comma dell'art. 4 punta a chiarire la finalità dell'educazione dei consumatori e degli utenti e in un certo senso consente, seppur in parte, di comprendere esemplificando, uno dei contenuti dell'attività educativa.

Secondo il disposto, dunque, l'educazione dei consumatori e degli utenti è orientata a favorire: (i) la consapevolezza, da parte di costoro, dei loro diritti e interessi; (ii) lo sviluppo dei rapporti associativi; (iii) la partecipazione ai procedimenti amministrativi; (iv) nonché la rappresentanza negli organismi esponenziali.

Il secondo comma precisa che le attività destinate all'educazione dei consumatori, svolte da soggetti pubblici o privati, non hanno finalità promozionale, sono dirette ad esplicitare le caratteristiche dei beni e servizi e a rendere chiaramente percepibili benefici e costi conseguenti alla loro scelta; prendono, inoltre, in particolare considerazione le categorie di consumatori maggiormente vulnerabili.

Non v'è dubbio che si tratti di una norma di carattere generale¹⁹, che limita la sua portata all'astratta enunciazione del generico diritto all'educazione programmato a livello europeo. Ma proprio la vaghezza del suo contenuto pone almeno quattro interrogativi, in quanto non è dato sapere in maniera immediata e inequivocabile il contenuto del diritto e il tipo di attività destinate all'educazione del consumatore; nonché i soggetti che devono

¹⁸ Sull'intimo legame tra informazione ed educazione si vedano, con riferimento ad aspetti diversi da quelli qui esaminati, G. Lemme, *Lo strabismo di Bacco: l'etichettatura dei prodotti vitivinicoli tra tutela del consumatore e reticenze legislative* cit. 132 ss.; L. Rossi Carleo, *I diritti fondamentali dei consumatori* cit. *passim*. Secondo l'autrice i consumatori possono agire nei confronti di coloro che si ritengono responsabili dell'assenza di un'attività educativa riferita alle modalità di informazione. L'informazione, per essere adeguata, non deve sacrificare la comprensione in ragione della mera conoscenza. Ciò vuol dire che il diritto all'educazione è tutelato in quanto connesso all'informazione, nel senso che può essere fatto valere quando il consumatore riceve troppe informazioni dettagliate di cui però non comprende il significato.

¹⁹ Sul carattere programmatico della disposizione cfr. L. Rossi Carleo, *I diritti fondamentali dei consumatori* cit. *passim*, e G. Sciancalepore, *Art. 4*, in P. Stanzione e G. Sciancalepore (curr.) *Commentario al codice del consumo*, Milano 2006, 4ss.

provvedevi; le modalità in cui può o deve articolarsi l'attività educativa; le conseguenze e le forme di tutela per il consumatore in caso di una cattiva educazione.

La scelta può trovare giustificazione nell'intenzione del legislatore di garantire un diritto flessibile e adattabile allo sviluppo dei mercati e dei sistemi produttivi, il quale deve essere attuato di volta in volta nei settori variamente interessati. Una cosa è certa: esso ripropone la natura programmatica che ha assunto all'interno della Risoluzione del 1975 e va a rappresentare, insieme al diritto all'informazione, il fondamento della politica di protezione del consumatore, posto che un consumatore informato ed educato è un consumatore esigente, capace di contribuire al corretto funzionamento del mercato, grazie all'acquisita consapevolezza dei suoi diritti e della capacità di compiere scelte oculate, rispondenti al suo interesse e non ai bisogni generati dalle imprese.

Quanto al contenuto dell'educazione, preme ribadire che il disposto dell'art. 4 cod. cons., non distinguendosi per completezza ed esaustività, lascia ampio margine di intervento in sede di interpretazione²⁰. E dunque, bisogna partire da un *prius* logico che impone di capire qual è l'oggetto dell'attività educativa, avvalendosi anche delle considerazioni in precedenza svolte in ordine al tessuto europeo che ha dato i natali a siffatto diritto. L'educazione si realizza attraverso il trasferimento di informazioni; ma non di informazioni di natura commerciale²¹ con finalità promozionale, cioè di informazioni meramente descrittive di un prodotto finalizzate alla vendita, ma di informazioni volte ad ampliare le conoscenze del consumatore, attraverso l'acquisizione della consapevolezza del suo status, la conoscenza dei suoi diritti, delle forme di tutela, dei rimedi esperibili nei diversi ambiti; nonché le informazioni volte a fargli acquisire conoscenza dei criteri di funzionamento del mercato tradizionale, del funzionamento dei mercati alternativi o di quelli particolarmente complessi; infine informazioni volte a fornire le conoscenze basilari dell'economia contemporanea. Opportunamente "educato" su tutti questi aspetti il consumatore assume consapevolezza del ruolo²² da lui assunto all'interno del mercato ed è in grado di compiere scelte non solo consapevoli, ma anche

²⁰ Una nota esplicativa, ma non esaustiva, è contenuta nel par. 2 della Relazione di accompagnamento al Codice del consumo ove si legge che l'educazione è "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 giudicati maggiormente idonei allo sviluppo del proprio benessere".

²¹ Cfr. sul punto anche G. Taddei Elmi, *Art. 4, Educazione del consumatore*, in G. Vettori (cur.), *Codice del consumo*, Commentario, Padova 2007, 72s., secondo cui si tratta di informazioni che consentono al consumatore "di avere una conoscenza del mercato idonea a renderlo consapevole delle proprie scelte d'acquisto, in quanto capace di percepire costi e benefici, così da trasformare le sue possibilità di scelta in capacità di giudizio".

²² Si veda anche M. Barela, *La consapevolezza del consumatore* cit. 171ss., secondo cui l'art. 4 assegnerebbe al consumatore il ruolo di arbitro nella strutturazione giuridica del mercato.

e soprattutto responsabili²³, che possono favorire lo sviluppo di un'economia innovativa o alternativa a quella tradizionale, contribuendo ad una crescita economica, culturale e sociale del Paese. Sicuramente educazione e informazione sono complementari, nel senso che un consumatore "educato" è in grado di utilizzare correttamente le informazioni ricevute²⁴, in modo da selezionare le varie offerte presenti sul mercato e nei diversi mercati, assumendo decisioni di natura commerciale che corrispondano al suo interesse individuale, consapevole delle conseguenze economiche, ambientali e sociali legate alla sua scelta²⁵.

²³ Già N. Irti, *Persona e mercato*, in *Riv. dir. civ.* (1995) 289 ha rinvenuto nella disciplina consumeristica la tendenza alla responsabilizzazione del consumatore. Del pari M. Barela, *La consapevolezza del consumatore* cit. osserva che la legislazione a tutela del consumatore, superata la fase paternalistica, si sta orientando verso la progressiva responsabilizzazione del consumatore, per fargli prendere coscienza del suo ruolo di arbitro del mercato.

²⁴ Il diritto all'educazione è indagato in rapporto al diritto all'informazione da E. Sirsi, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti* cit., 498, spec. in nota 5, secondo cui, grazie agli strumenti offerti dall'educazione, il consumatore è in grado di comprendere il significato delle informazioni ricevute. Per F.P. Patti, *L'educazione finanziaria e la direttiva 2014/17/UE (sui contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali)*, in *Contratto e impresa* 6 (2015) 1427 e 1437ss., l'educazione in generale mira a far acquisire al consumatore consapevolezza dei suoi diritti e a metterlo in condizione di valutare i costi/benefici legati alla sua scelta, mentre l'educazione finanziaria è volta a far comprendere al consumatore l'elevato numero di informazioni e a fargli acquisire le basi per approcciarsi consapevolmente al mercato finanziario per effettuare scelte adeguate. Proprio perché diretta ad agevolare la comprensione delle informazioni, l'educazione deve precedere la fase precontrattuale in cui il consumatore riceve le varie informazioni e deve essere coltivata fuori del rapporto contrattuale consumatore/creditore.

²⁵ A questo proposito G. Lemme, *Lo strabismo di Bacco* cit., 132ss., non nasconde i suoi timori legati al rischio che i comportamenti cui sono educati i consumatori non siano pienamente rispondenti ai loro interessi, così come alto è il rischio di orientare il consumatore verso un unico modello comportamentale che di fatto limita la libertà di scelta individuale. Viene portata a mo' di esempio la campagna di educazione alimentare che può celare in realtà interessi industriali (spec. 137, in nota 16). In sostanza, l'autore registra una spinta eccessiva verso politiche e scelte dell'Unione che potrebbero rivelarsi non pienamente rispondenti agli interessi economici dei consumatori o che potrebbero comunque rivelarsi successivamente inadeguate se non addirittura fallimentari. Altre conseguenze rischiose legate all'educazione sono i "concreti pericoli di strumentalizzazione del cd. *nudge*, ossia della spinta gentile a comportamenti asseritamente virtuosi" che però rischia di deresponsabilizzare il consumatore (spec. 136). A proposito dell'educazione alimentare, E. Sirsi, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti* cit. 500, dubita della legittimità dell'orientamento ai consumi in un'ottica di salvaguardia delle determinazioni individuali "dalle intromissioni dei poteri pubblici". L'attuale "Stato salutista" diffonde e impone modelli di consumo sotto le sembianze di uno "Stato che educa". La regolazione del sistema alimentare, legata al tema della salute, rischia di rendere più pervasiva l'azione di orientamento e di vanificare quella educativa.

In realtà, tali rischi potrebbero riproporsi nell'ambito dell'educazione alla transizione verde e al consumo sostenibile di cui *infra*. Ma non va dimenticato che educazione e informazione sono concepite per consentire al consumatore di compiere scelte consapevoli, dopo aver acquisito, selezionato e decodificato le informazioni necessarie per determinarsi liberamente. Un'educazione e un'informazione ben attuate costruiscono la figura del consumatore esigente ed anche responsabile.

Il consumatore educato alla piena consapevolezza del suo status è un consumatore capace di agire e di reagire ai comportamenti scorretti dei professionisti. La consapevolezza dei suoi diritti, delle forme di tutela (collettiva o individuale), delle procedure da seguire e degli organismi da attivare in caso di violazione, ma soprattutto dei rimedi²⁶ di cui dispone, contribuisce a realizzare il principio di effettività della tutela

²⁶ Per rimedio qui intendendo lo strumento, a carattere strettamente privatistico, che consente al consumatore di reagire principalmente di fronte ad un comportamento scorretto del professionista posto in essere nell'esercizio dell'attività di promozione e vendita di prodotti o servizi. Quindi, reazione non solo alla violazione da parte dell'impresa delle regole di correttezza nell'esercizio dell'attività economica nei confronti del consumatore, ma anche a qualunque alterazione delle scelte di consumo derivante dalle tecniche di contrattazione. Rimedio che può operare tanto sul piano giudiziale, quanto su quello stragiudiziale. Nel codice del consumo sono concepiti in un'ottica rimediabile, a titolo esemplificativo, la nullità di protezione di cui all'art. 36 cod. cons., il recesso nei contratti a distanza e fuori dei locali commerciali (al fine di proteggere il consumatore dalle particolari modalità di conclusione del contratto che potrebbero influire su una decisione di natura commerciale pienamente consapevole e perfettamente corrispondente ai suoi interessi), il diritto al ripristino in caso di mancanza di conformità nella vendita di beni di consumo, e via discorrendo. Ma i rimedi possono essere anche quelli domestici previsti dal codice civile, ogniqualvolta ci sia un rinvio espresso alla disciplina generale. È il caso dell'art. 19, comma 2, lett. a) cod. cons. che rinvia al codice civile per ricercare al suo interno strumenti di tutela individuale del consumatore leso da pratiche commerciali scorrette. Si tratta di una lacuna della legislazione europea colmata proprio attraverso il ricorso alla disciplina domestica. Rispetto ai rimedi individuali, le soluzioni prospettate dagli interpreti spaziano dalla nullità, all'annullamento, alla risoluzione del contratto posto in essere a valle di una pratica scorretta fino a comprendere il risarcimento del danno. Per una sintesi delle varie posizioni, per tutti, cfr. C. Granelli, *Pratiche commerciali scorrette: le tutele individuali nel disegno di legge-delega di riforma del codice civile*, in *Contratti* 5 (2019) 493ss.; A.P. Seminara, *La tutela civilistica del consumatore di fronte alle pratiche commerciali scorrette*, in *Contratti* 6 (2018) 689ss.; F. Girinelli, *L'accertamento di una pratica commerciale scorretta: il doppio binario rimediabile del public and private enforcement*, in *Jus civile* 6 (2016) 449ss.; E. Labella, *Pratiche commerciali scorrette e autonomia privata*, Torino 2018; T. Febbrajo, *Il private enforcement del divieto di pratiche commerciali scorrette*, Napoli 2018. La Corte UE, 15/3/ 2012, C-453/10 esclude che l'accertamento della scorrettezza della pratica conduca all'automatica invalidità del contratto a valle e per Trib. Bologna, 2/2/ 2018 è configurabile l'annullamento per dolo del contratto concluso per effetto di una pratica accertata come scorretta.

La lacuna dovrà presto essere colmata in sede di attuazione della direttiva 2161/2019/UE, il cui art. 3 n. 5 modifica la direttiva 2005/29/UE attraverso l'art. 11-bis che impone agli Stati membri di introdurre rimedi individuali effettivi per il consumatore leso da una pratica commerciale scorretta, come il risarcimento del danno e se del caso la risoluzione del contratto o la riduzione del prezzo.

Altra ipotesi di rimedi domestici idonei a tutelare il consumatore è quella prevista dall'art. 135 del codice del consumo che fa salva la disciplina in tema di vendita alle ipotesi di difetto di conformità di beni di consumo. Il consumatore non perde gli ordinari diritti assicurati al compratore dal codice civile ed è da considerarsi ammissibile la domanda di risarcimento fondata sugli artt. 135 cod. cons. e 1494 c.c. (così, tra le altre, App. Firenze, 3/10/2019, n. 2326).

Più in generale, sulla definizione concettuale di rimedio e del rapporto con l'interesse a presidio del quale è predisposto, tra gli altri, A. Di Majo, *Rimedi e dintorni*, in *Europa e diritto privato* 4 (2015) 703ss.; M. Astone, *Rimedi contrattuali del consumatore nella prospettiva del diritto privato europeo*, in *Europa e diritto privato* 1 (2014) 1ss.; S. Mazzamuto, *Il contratto europeo nel tempo della crisi*, in *Europa e diritto privato* (2010) 605. Per una ricostruzione dei rimedi contrattuali, prevalentemente in ambito domestico, si veda V. Roppo, *Il contratto*, Milano 2011, 677ss.

(o meglio del rimedio), in quanto solo un consumatore opportunamente informato e conseguentemente reso edotto dei suoi diritti, può esercitarli e chiederne la tutela per evitare che essi rimangano confinati all'astratta enunciazione teorica sul piano sostanziale. Laddove per effettività della tutela²⁷ deve intendersi, in senso ampio, la concreta possibilità per il consumatore di far valere i suoi diritti, sperando i relativi rimedi o le relative azioni; quindi, concreto esercizio del diritto attraverso un facile e rapido accesso a strumenti alternativi di risoluzione delle controversie (ADR) o alla giustizia amministrativa o ordinaria. Tanto le sanzioni²⁸ (di natura pubblicistica), quanto i rimedi²⁹ (di natura prevalentemente privatistica) devono essere proporzionati ed effettivi perché entrambi devono svolgere un'efficace funzione deterrente, in modo da indurre il professionista a non reiterare i comportamenti scorretti. In questo senso, l'effettività della tutela raggiunge il fine ideale (o idealizzato) di consentire al consumatore di operare in un mercato "virtuoso" in cui viene assicurato il rispetto delle regole di correttezza.

L'informazione su tali aspetti dovrà essere completa, veritiera, corretta, comprensibile. Chiarito, seppur a grandi linee, l'oggetto del diritto all'educazione, questo troverà concreta attuazione attraverso la predisposizione di contenuti puntuali e di idonee

²⁷ Sul principio di effettività delle tutele in generale si rinvia a G. Vettori, *Contratto giusto e rimedi effettivi*, in *Riv. trim. dir e proc. civ.* 3 (2015) 787ss.; Id, *La giurisprudenza come fonte del diritto privato*, in *Jus civile* 1 (2017) 46ss., ove opportuni riferimenti bibliografici. Si vedano, inoltre: A. Di Majo, *Rimedi e dintorni* cit. 703ss., secondo cui il principio di effettività della tutela non appartiene al solo terreno giurisdizionale, ma si estende anche al rimedio quale termine di tutela; e S. Pagliantini, *La nullità di protezione tra prescrizione e transigibilità*, in *Persona e Mercato* 3 (2020) 171ss., che ragiona in termini di effettività della tutela del consumatore rispetto al rapporto tra imprescrittibilità dell'azione di nullità e prescrizione ordinaria dell'azione di indebito (derivante appunto dal titolo nullo). Parlano di diritto al rimedio effettivo: A. D'Adda, *Giurisprudenza comunitaria e "massimo effetto utile per il consumatore": nullità (parziale) necessaria delle clausole abusive e integrazione del contratto*, in *Contratti* 2 (2013) 16ss.; G. Vettori, *Contratto e rimedi*, Padova 2017, 111; P. Iamiceli, *Nullità parziale e integrazione del contratto nel diritto dei consumatori tra integrazione cogente, nullità "nude" e principi di effettività, proporzionalità e dissuasività delle tutele*, in *Giust. civ.* 4 (2020) 713ss. Vale la pena di segnalare una recente pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione sulla necessità di garantire al consumatore una tutela effettiva attraverso l'applicazione anche di norme esterne al codice del consumo. Cass., S.U., 18/9/2020, n. 19597, si è pronunciata sulla usurarietà degli interessi di mora e sul cumulo tra tutele codicistiche e consumeristiche per il caso in cui il debitore sia consumatore, stabilendo che l'esigenza di assicurare l'effettività della tutela del consumatore è garantita dalla nullità parziale *ex art.* 1815, comma 2, c.c., della clausola relativa agli interessi di mora usurari.

²⁸ Le sanzioni da irrogare, in caso di violazione delle normative nazionali attuate conformemente alle varie direttive, devono essere "effective, proporzionate and dissuasive". Il termine inglese "effective" è stato tradotto in italiano ora con l'aggettivo efficaci (è l'esempio dell'art. 15 della direttiva 2008/122/CE, dell'art. 23 della direttiva 2008/48/CE, dell'art. 38 della direttiva 2014/17/UE), ora con la parola effettive (è il caso della traduzione dell'art. 24 della direttiva 2011/83/UE, dell'art. 11 della direttiva 2002/65/CE, dell'art. 3, par.1, n. 6 della direttiva 2019/2161/UE), ma il significato è univoco.

²⁹ Che devono essere facilmente azionabili e riparare appunto alla scorrettezza, eliminandone gli effetti.

iniziative appositamente strutturati per l'ambiente di riferimento. Infatti, possiamo dire che il generico diritto del consumatore all'educazione, di cui all'art. 4 cod. cons., può subire diverse declinazioni, a seconda dei settori indagati, che possono andare dalla sicurezza dei prodotti, all'impatto ambientale, alla sostenibilità, al mercato finanziario, previdenziale, assicurativo, al consumo etico e via discorrendo e per ognuno di questi ambiti sarà necessario dettagliare il contenuto delle informazioni, predisporre opportune attività educative ed individuare i soggetti che ne sono responsabili.

Proprio con riferimento ai soggetti deputati allo svolgimento dell'attività educativa, non può farsi a meno di rilevare che questi non sono stati indicati in maniera chiara dall'art. 4; tutt'altro proprio la genericità del riferimento in esso contenuto ai soggetti pubblici o privati ha certamente rappresentato un ostacolo alla piena realizzazione di siffatto diritto³⁰. Non può negarsi che gli auspici della Comunità originariamente siano stati nel senso di un coinvolgimento diretto degli organi istituzionali dei singoli Stati nell'attività educativa da esplicarsi all'interno degli istituti scolastici di diverso ordine e grado, e quindi attraverso la predisposizione di programmi ministeriali adeguati e di strumenti di formazione per il personale docente, in modo da assicurare un'attività qualificata costante. Di fatto tale obiettivo non può dirsi ancora concretamente raggiunto, ma solo avviato in questi ultimi anni e, in mancanza di tale coinvolgimento diretto, sicuramente un ruolo fondamentale è stato svolto dalle associazioni rappresentative dei consumatori a livello nazionale³¹, che hanno avvertito la responsabilità di provvedere, seppur nei limiti delle loro possibilità, all'educazione del consumatore.

Appare evidente che non si ravvisa la necessità di forme di tutela per rischi da cattiva educazione, in quanto è compito e interesse delle associazioni diffondere tra i consumatori la conoscenza dei loro diritti e del modo per esercitarli. Così come fattori di rischio non si pongono rispetto agli altri educatori, per così dire istituzionali.

³⁰ L. Rossi Carleo, *I diritti fondamentali dei consumatori* cit. 183ss., ricorda che il Consiglio di Stato (20 dicembre 2004, n. 11602) chiamato ad esprimere il suo parere sul codice del consumo, aveva criticato la vaghezza dell'art. 4, rispetto ai soggetti tenuti all'educazione e alle modalità di attuazione delle relative attività.

L'autrice, inoltre, evidenzia il carattere meramente programmatico delle norme relative al diritto all'educazione che di fatto si traducono nella difficoltà di individuare regole precise ad esso relative, e la cui effettività resta sospesa finché non saranno concretizzate le specifiche attività.

³¹ Per E. Sirsi, *Il diritto all'educazione del consumatore* cit. 510, i programmi di tutela del consumatore e il flusso corrispondente di finanziamenti delineano l'educazione del consumatore come attività eminentemente sociale affidata alle associazioni.

A tal proposito possiamo precisare che, se si vuole, anche i professionisti possono contribuire a realizzare l'attività educativa, ma sempre per il tramite delle loro associazioni o di altre organizzazioni e previa definizione dei contenuti e delle modalità di concerto con le associazioni dei consumatori e con gli altri organismi a ciò autorizzati.

Le attività possono essere le più disparate purché siano dirette a far acquisire al consumatore consapevolezza sugli aspetti sopra evidenziati, e l'informazione può essere veicolata attraverso la predisposizione di contenuti cartacei (guide³² o vademecum) o digitali. Del pari possono essere previsti eventi in presenza a carattere educativo-informativo, o programmata la realizzazione di progetti all'interno degli istituti scolastici, di diverso ordine e grado, adattando i contenuti alla capacità di comprensione degli studenti.

Appare chiaro che nei diversi settori il legislatore dovrà predisporre gli strumenti idonei per l'attuazione del diritto all'educazione, stabilendo il contenuto minimo delle informazioni e le attività educative e i soggetti preposti, tenendo conto dei criteri generali desunti dalla norma qui analizzata.

4. - L'educazione finanziaria come esempio concreto di attuazione del diritto del consumatore all'educazione.

Se dunque il diritto all'educazione è concepito in termini generali, molteplici possono essere le sue declinazioni, nel senso che esso troverà una specifica attuazione nell'ambito di riferimento, in quanto contenuti ed attività andranno programmati in funzione delle conoscenze che il consumatore deve acquisire. E questo è il caso dell'educazione finanziaria, la quale dovrà essere destinata non solo a far acquisire al consumatore consapevolezza del funzionamento del mercato finanziario, delle conseguenze in termini di rischi/benefici delle scelte di investimento, della capacità di selezione e comprensione delle informazioni, ma anche conoscenza dei diritti e delle garanzie minime legate al rapporto contrattuale, nonché degli strumenti di tutela.

L'educazione finanziaria si affaccia sull'orizzonte normativo, a livello europeo, con la direttiva 2014/17/UE³³, sui contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili

³² Negli ultimi anni sono state diverse le iniziative messe in campo dalle associazioni di consumatori, grazie ai finanziamenti ricevuti dal Ministero dello sviluppo economico. Tra esse si annovera la predisposizione, nel 2015, di una guida "Educazione al consumo", da parte di Adiconsum, Unione Nazionale Consumatori, Centro Tutela Consumatori e Utenti e U.Di.Con.

³³ Per un primo commento si rinvia a F.P. Patti, *L'educazione finanziaria e la direttiva 2014/17/UE (sui contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali)* cit. 1423ss.; S. Pagliantini, *Statuto dell'informazione e prestito responsabile nella direttiva 17/2014/UE (sui contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali)*, in *Contratto e impresa Europa* 2 (2014) 523ss.; P. De Gioia-Carabellese, C. Chessa, *La direttiva 2014/17/UE in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali*, in *Resp. civ. e prev.* 4 (2016) 1422ss. Più in generale M.T. Paracampo, *Il ruolo dell'educazione finanziaria nella recente disciplina del mercato finanziario*, in *Riv. dir. bancario* 1 (2011) 1ss; G. Rossi, *Il nuovo d. lgs. 21 aprile 2016, n. 72: davvero aria di cambiamenti in materia di mutui bancari?*, in *Contratto e impresa* (2016) 1500; A. Plaia, *Profili evolutivi delle tutele contrattuali*, in *Europa e diritto privato* 1 (2018) 69ss.; G. Liace, *L'investitore irrazionale*, in *Banca, Borsa, Titoli di credito* 6 (2020) 966ss., secondo cui l'educazione finanziaria consente agli investitori di

residenziali, il cui art. 6 impone agli Stati membri di promuovere misure idonee a favorire l'educazione dei consumatori in merito a un indebitamento e a una gestione del debito responsabili, in particolare per quanto riguarda i contratti di credito ipotecario. La norma specifica anche parte del contenuto dell'educazione perché chiarisce che nel caso in cui i consumatori sottoscrivano un credito ipotecario per la prima volta, devono ricevere necessariamente informazioni chiare e generali sulla procedura per la concessione del credito. Ma le informazioni necessarie sono anche quelle relative alla guida che le organizzazioni di consumatori e le autorità nazionali possono fornire ai consumatori. Pertanto, individuate le informazioni essenziali oggetto dell'educazione finanziaria, deve essere compito delle associazioni e delle autorità nazionali mettere in campo gli strumenti di educazione che, a mente del secondo paragrafo, saranno valutati dalla Commissione, la quale individuerà altresì gli esempi di migliori pratiche che potrebbero essere ulteriormente sviluppate al fine di accrescere la consapevolezza in materia finanziaria dei consumatori.

La norma, di evidente portata programmatica, non è stata inserita nel provvedimento di recepimento (il d. lgs. 21 aprile 2016, n. 72) che ha modificato il decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, introducendo, nel Titolo VI, il Capo I-bis relativo al "Credito immobiliare ai consumatori" (artt. dal 120-*quinquies* al 120-*noviesdecies*).

Bisogna attendere qualche mese per un primo intervento normativo in tal senso, non limitato però alla sola educazione finanziaria nel caso di credito immobiliare ai consumatori. Infatti, è con l'articolo 24-*bis* del decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237 contenente "*Disposizioni generali concernenti l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale*" (convertito in legge con modificazioni dalla Legge 17 febbraio 2017, n. 15, recante "*Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio*"), che si palesa la necessità di definire la programmazione e il coordinamento delle attività educative.

Il primo comma dell'art. 24 chiarisce che le disposizioni in esso contenute sono dirette a garantire misure ed interventi destinati a sviluppare l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale. Dette disposizioni sono concepite per assicurare l'efficacia, l'efficienza e la sistematicità delle azioni dei soggetti pubblici e privati in tema di educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale, riconoscendo l'importanza dell'educazione finanziaria quale strumento per la tutela del consumatore e per un utilizzo più consapevole degli strumenti e dei servizi finanziari offerti dal mercato.

migliorare la comprensione dei prodotti e delle nozioni finanziarie e di sviluppare, attraverso l'informazione, l'istruzione e la consulenza, la capacità e la fiducia necessarie per acquisire consapevolezza dei rischi e delle opportunità finanziarie, in modo da porre in essere scelte informate.

Il secondo comma riprende la definizione di educazione finanziaria dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), per tale intendendo il processo attraverso il quale le persone migliorano la loro comprensione degli strumenti e dei prodotti finanziari e sviluppano le competenze necessarie ad acquisire una maggiore consapevolezza dei rischi e delle opportunità finanziarie.

Il terzo comma prevede l'adozione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di un programma per una «Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale», che sia conformato ai tre principi del coordinamento³⁴ dei soggetti pubblici e privati e delle attività, in modo da garantire continuità; della definizione delle politiche nazionali per la comunicazione e diffusione delle informazioni necessarie; del coinvolgimento di soggetti privati, università, ordini ed enti territoriali³⁵.

Al sesto comma, per l'attuazione della Strategia nazionale, è prevista l'istituzione di un Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria³⁶, con il compito di promuovere e programmare iniziative di sensibilizzazione ed educazione finanziaria³⁷.

In sostanza la norma, oltre ad individuare l'organo deputato al coordinamento dell'attività educativa, definisce i principi che lo stesso dovrà attuare nella concreta realizzazione del programma³⁸.

³⁴ Nello specifico il programma dovrà organizzare in modo sistematico il coordinamento dei soggetti pubblici e di quelli privati, garantendo che gli interventi siano continui nel tempo; promuovendo lo scambio di informazioni tra i soggetti e la diffusione delle relative esperienze, competenze e buone pratiche; definendo le modalità con cui le iniziative di educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale possano entrare in sinergia e collegarsi con le attività proprie del sistema nazionale dell'istruzione.

³⁵ In particolare, il programma dovrà prevedere la possibilità di stipulare convenzioni atte a promuovere interventi di formazione con associazioni rappresentative di categorie produttive, ordini professionali, associazioni dei consumatori, organizzazioni senza fini di lucro e università, anche con la partecipazione degli enti territoriali.

³⁶ Istituito nel 2017 con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con quello dello sviluppo economico, in attuazione del Decreto Legge n. 237/2016, convertito in Legge n. 15/2017. Ha lo scopo di promuovere e coordinare iniziative utili a innalzare tra la popolazione la conoscenza e le competenze finanziarie, assicurative e previdenziali e migliorare per tutti la capacità di fare scelte coerenti con i propri obiettivi e le proprie condizioni.

³⁷ Il comma 8 prevede le modalità di composizione del Comitato, mentre il comma 10 ne fissa il compito di individuare obiettivi misurabili, programmi e azioni da porre in essere, valorizzando le esperienze, le competenze e le iniziative maturate dai soggetti attivi sul territorio nazionale e favorendo la collaborazione tra i soggetti pubblici e privati.

³⁸ Tra le varie iniziative già avviate dal Comitato figura l'istituzione del "Mese dell'educazione finanziaria" durante il quale sono state realizzate alcune attività consultabili sul sito <https://www.mef.gov.it/ministero/comitati/comitato-educazione-finanziaria/index.html>.

5. - L'educazione al consumo sostenibile.

L'educazione al consumo ha un'importanza strategica se è vero che il mercato per svilupparsi e crescere ha bisogno di fiducia e se il sistema produttivo deve rispettare le logiche di competitività. L'educazione si pone come specifica attività di informazione destinata a rendere il consumatore consapevole ed esigente; un consumatore attento, informato, "educato" diventa esigente ed è in grado di scelte consapevoli, ma anche responsabili.

Rendere il consumatore edotto comporta anche che egli acquisisca contezza relativamente alle conseguenze delle sue scelte d'acquisto che possono favorire non solo lo sviluppo di mercati alternativi, ma anche di un'economia innovativa, sostenibile³⁹ dal punto di vista economico, sociale, ambientale, contribuendo, in questo modo, allo sviluppo sociale. Il consumatore diventa (critico e) responsabile perché comprende che l'atto di consumo non è finalizzato solo ed esclusivamente al soddisfacimento delle sue esigenze personali, ma può avere ricadute economiche, sociali e ambientali.

L'educazione al consumo sostenibile è fenomeno non ancora normato a livello nazionale; eppure essa va a comporre una delle possibili forme in cui può declinarsi il diritto all'educazione. Sicuramente è destinata a ricevere più specifiche attenzioni da parte del legislatore nazionale ed europeo, anche se allo stato sono già avviate singole iniziative volte alla sua realizzazione.

Tra quelle assunte a livello istituzionale per realizzare il diritto all'educazione si annovera la stipula di un Protocollo d'intesa, siglato il 14 dicembre 2020, tra il Ministero dell'istruzione e il Ministero dello sviluppo economico per la collaborazione volta a sviluppare anche nella scuola l'educazione all'uso del digitale nell'ottica di un consumo consapevole e sostenibile. Il progetto scaturito dal Protocollo ha riguardato l'istituzione,

Ma, al di fuori di tale strategia, non sono mancate tante altre attività messe in campo dagli istituti bancari e dalla Banca d'Italia, la quale, ad esempio, nel 2020 ha avviato, d'intesa con il Ministero dell'Istruzione, un programma di educazione finanziaria nelle scuole attraverso la realizzazione di quaderni didattici (sia per i docenti che per gli studenti delle scuole di diversi ordini e gradi) che costituiscono materiale di riferimento per il programma.

Per una ricognizione delle tante iniziative cfr. F.P. PATTI, *L'educazione finanziaria e la direttiva 2014/17/UE (sui contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali)* cit. 1442ss.

³⁹ Sottolinea i notevoli passi in avanti compiuti negli ultimi anni, a partire dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 2012, dalla "green economy", in una prospettiva di sviluppo sostenibile capace di coniugare economia ed ecologia, M. Tamponi, *Proprietà e green economy: diritto dominicale, ambiente e risorse naturali*, in *Diritto agroalimentare* 3 (2016) 431 ss. In generale A. Postiglione, *La green economy dopo Rio+20*, in *Diritto giur. agr. al. amb.* (2013) 511ss. Sul rapporto tra green economy e contratto, a proposito della direttiva UE/24/2014, si vedano M. Pennasilico, *Ambiente e mercato*, in M. Pennasilico (cur.), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli 2014, 166; S. Pagliantini, *Sul cd. contratto ecologico*, in *Nuova giur. civ.* 2 (2016) 337ss.

negli anni scolastici 2020/2021 e 2021/2022, di corsi per gli studenti di scuola secondaria di I e II grado relativi ai temi: (i) della conoscenza dei diritti e doveri dei cittadini, con approfondimento sui diritti di consumatori ed utenti relativamente all'interazione digitale; (ii) dell'Agenda 2030, non solo riguardo all'obiettivo 12 relativo al "consumo responsabile", ma anche all'acquisizione da parte dei consumatori di una maggiore consapevolezza nelle scelte di prodotti o servizi nel contesto delle energie rinnovabili, della lotta allo spreco alimentare, della sicurezza dei prodotti; (iii) della "alfabetizzazione digitale", per l'uso vero e proprio delle tecnologie, ma anche per la diffusione della consapevolezza di rischi ed insidie della rete.

Nel prossimo futuro molti altri ancora saranno gli interventi in grado di apportare enormi contributi alla realizzazione dell'educazione al consumo sostenibile, se sol si pensi alle priorità della Nuova Agenda dei consumatori e alle missioni definite nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Quanto alla Nuova Agenda dei consumatori⁴⁰, contenuta nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio⁴¹, essa presenta⁴² una visione aggiornata per la politica dei consumatori dell'UE da realizzarsi dal 2020 al 2025, sulla base dell'agenda dei consumatori del 2012 (scaduta nel 2020) e del "New Deal" per i consumatori del 2018. Inoltre, intende rispondere alle esigenze immediate dei consumatori di fronte all'attuale pandemia di COVID-19 e ad aumentarne la resilienza.

L'Agenda dispone cinque priorità corrispondenti ai settori prioritari d'intervento della transizione verde; della trasformazione digitale; dei mezzi di ricorso e dell'applicazione dei diritti dei consumatori; delle esigenze specifiche di determinate categorie di consumatori; della cooperazione internazionale.

In tal modo l'Agenda intende fungere da guida per l'attuazione del programma per il mercato unico nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP), promuovendo misure per un mercato unico più verde, più digitale e più equo, in modo da rafforzare la fiducia dei consumatori⁴³, stimolando in tal modo la ripresa economica dal lato della domanda. In questo contesto è necessario garantire un'efficace tutela degli

⁴⁰ E' stata approvata il 13 novembre 2020 e presenta una visione aggiornata della politica dei consumatori dal 2020 al 2025 per "Rafforzare la resilienza dei consumatori per una ripresa sostenibile".

⁴¹ COM(2020) 696 del 13 novembre 2020.

⁴² La Comunicazione esordisce, testualmente: "I consumatori europei si aspettano giustamente di trarre pieno vantaggio dal mercato unico e di essere messi in grado di compiere scelte informate e svolgere un ruolo attivo nella transizione verde e digitale, ogniqualvolta e ovunque si trovino nell'UE. Si aspettano di avere libero accesso a beni e servizi in tutta l'UE e di avere la certezza che i propri diritti di consumatori siano tutelati, nonostante le sfide tradizionali ed emergenti".

⁴³ La cui spesa genera il 54 % del PIL dell'UE, come specificato nella stessa Agenda.

interessi dei consumatori, sostenendo nel contempo anche le imprese, in particolare le piccole e medie imprese.

Il documento esplicita in modo chiarissimo l'essenzialità del ruolo del consumatore ai fini della ripresa economica a seguito della pandemia da Covid-19, rendendosi necessario intervenire per un adeguamento della sua tutela all'attuale contesto sociale, sanitario, economico.

L'azione più interessante, strettamente connessa all'educazione, è quella contrassegnata con il numero 18 secondo cui la Commissione svilupperà un approccio strategico per migliorare la consapevolezza e l'educazione dei consumatori, tenendo conto delle esigenze dei diversi gruppi sulla base di approcci incentrati sulla parità e sulla non discriminazione, proteggendo appunto le categorie più deboli.

Nel documento si precisa che i bambini e i minori sono considerati particolarmente esposti a pratiche commerciali on line ingannevoli o aggressive. Per questo bisogna investire nell'educazione e nella sensibilizzazione dei consumatori lungo tutto l'arco della vita, a partire dalla scuola.

La seconda delle sei missioni che raggruppano gli obiettivi strategici del PNRR è dedicata alla "Rivoluzione verde e Transizione ecologica" e la Componente 1, che riguarda l'Economia circolare e l'agricoltura sostenibile, pone tre obiettivi fondamentali, consistenti nel miglioramento della capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e del paradigma dell'economia circolare; nello sviluppo di una filiera agroalimentare sostenibile; nello sviluppo di progetti integrati su isole e comunità.

Per il raggiungimento di quest'ultimo obiettivo sono previste tre tipologie di investimenti, relative alle isole verdi, alle "green communities", alla cultura e alla consapevolezza su temi e sfide ambientali. Con particolare riferimento a quest'ultimo investimento, nel PNRR si legge che: "Cultura e consapevolezza dei temi e delle sfide ambientali, diffuse in modo ampio nella cittadinanza, in particolar modo nelle nuove generazioni, rappresentano un presupposto essenziale per affrontare con successo la transizione ecologica.

Tale investimento si propone di contribuire al raggiungimento di tre obiettivi prioritari: (i) aumentare il livello di consapevolezza sugli scenari di cambiamento climatico e sulle relative conseguenze; (ii) educare in merito alle opzioni a disposizione per l'adozione di stili di vita e consumi più sostenibili a livello di individui, famiglie e comunità; (iii) promuovere l'adozione di comportamenti virtuosi, anche a livello di comunità.

Per fare questo si prevede di: (i) sviluppare contenuti *omni-channel* sulle tematiche di transizione ecologica (podcast, video per scuole, documentari, *long forms*); (ii) prevedere una piattaforma aperta accessibile a tutti che contenga il materiale educativo

più rilevante sulle tematiche ambientali; (iii) coinvolgere *influencer* e leader di pensiero per massimizzare la diffusione dei messaggi più rilevanti su tutta la cittadinanza⁴⁴.

Sebbene non si parli espressamente di consumatore, ma di cittadinanza, famiglie, individui, consumo sostenibile, è chiaro che l'attività sarà rivolta prevalentemente ai consumatori, soprattutto ai più giovani.

Il proposito è incoraggiante, ma al tempo stesso preoccupante se non opportunamente strutturato, nella sua fase attuativa, in un'ottica di tutela del consumatore. Infatti alto è il rischio che la strategia si traduca in una distorsione dell'attività educativa se questa non sarà realizzata attraverso la predisposizione di strumenti giuridici adeguati che consentano di definire contenuti, attività e soggetti dell'educazione al consumo sostenibile, per evitare che "influencer" e leader di pensiero si trasformino in meri testimonial di una campagna di persuasione, se non di una vera e propria forma di propaganda e di diffusione di un unico modello di pensiero. Pertanto, l'auspicio è che si riesca a realizzare non una banale campagna promozionale o di orientamento, ma un'azione educativa che metta il consumatore nella condizione di acquisire una piena consapevolezza del sistema dell'economia sostenibile, dei suoi diritti, delle forme di tutela, nonché delle conseguenze delle sue scelte di consumo. Utile, a tal fine, potrebbe rivelarsi un intervento legislativo, analogo a quello realizzato nell'ambito dell'educazione finanziaria, che preveda l'istituzione, magari presso il Ministero della Transizione Ecologica, che è stato appositamente istituito per favorire la transizione verde, di un comitato, o comunque di un organismo, di promozione e coordinamento delle attività di educazione al consumo sostenibile, anche per fronteggiare, nel breve termine, quelle pratiche scorrette, già in essere, realizzate dalle imprese che intendono approfittare dell'accresciuta sensibilità del consumatore ai temi dell'ambiente e che si dichiarano falsamente "green", sostenibili e rispettose dell'ambiente.

6. Le dichiarazioni verdi fuorvianti. Il cd. "greenwashing".

Il tema delle dichiarazioni verdi o ambientali (cd. "green claims", "claims" ambientali o "claims" verdi) si interseca con quello dell'educazione al consumo sostenibile nel punto in cui si rende necessario che l'attività educativa sia strutturata in modo da consentire al consumatore anche di tutelarsi da un fenomeno scorretto, sempre più crescente, maturato nell'ambito delle dichiarazioni rese dai professionisti. Infatti, se si vuole favorire il passaggio ad un'economia sostenibile, appare imprescindibile assicurare adeguata protezione al consumatore, non solo regolamentando l'attività produttiva, ma anche

⁴⁴ Voluta è la citazione testuale della definizione di questa tipologia di investimento presente a pagina 124 del PNRR.

consentendogli di individuare i comportamenti scorretti dei professionisti, con la consapevolezza di dover pretendere che il contenuto di una certa informazione, quella “green”, sia dettagliato, sia presentato secondo modalità specificate e sia verificabile.

Non sembri banale affermare che le dichiarazioni verdi rese dal professionista, lungi dall’aver una funzione educativa, hanno come unico obiettivo quello di esaltare una particolare qualità del prodotto o del servizio.

L’informazione “green”, verde o ambientale presentata in qualunque modo (ad esempio sull’etichetta, sulla confezione del prodotto, sul sito del professionista, in un messaggio pubblicitario chiaramente percepibile come tale) relativa ai processi di produzione, di distribuzione o di confezionamento⁴⁵ ha una palese portata pubblicitaria diretta esclusivamente alla vendita del prodotto e non già all’educazione del consumatore, pur se inserita sull’etichetta o sull’imballaggio del prodotto. Infatti, non assumono fine promozionale i soli messaggi diffusi attraverso i consueti canali di informazione - come televisione, radio, stampa, social, sito internet del professionista, ecc. - che hanno una chiara finalità pubblicitaria, ma anche tutte quelle informazioni presenti sulla confezione che hanno il solo scopo di esaltare alcune caratteristiche del bene per favorirne la vendita. Sicuramente alcune espressioni possono fare presa su di un consumatore sensibile ai temi dell’ambiente e dell’economia sostenibile, inducendolo all’acquisto. Finché l’informazione sul prodotto o sui processi di produzione è palese, veritiera, corretta, comprensibile, completa, nel senso che consente al consumatore di verificare la veridicità delle affermazioni, senza dubbio non vi sono margini di responsabilità.

Diversamente, qualora la veridicità di dette informazioni non sia riscontrabile, le stesse sono certamente da considerarsi mendaci.

Al riguardo il fenomeno è indicato con le locuzioni dichiarazioni ambientali fuorvianti o dichiarazioni verdi fuorvianti, considerate una particolare pratica adottata dalle imprese che dichiarano di essere rispettose dell’ambiente, quando in realtà non lo sono. L’aspetto ecologico può essere legato appunto alla composizione del bene, al modo in cui viene prodotto o smaltito, al tipo di energie o sostanze impiegate nel processo di produzione. La diffusione delle dichiarazioni verdi o ambientali non veritiere o fuorvianti è anche conosciuta comunemente con il termine inglese “greenwashing”⁴⁶. Assicurare la

⁴⁵ Basti pensare alle dichiarazioni del seguente tenore “confezione con materiali provenienti da fonti rinnovabili”, o a “claims” del tipo “prodotto sostenibile”, “ecologico”, “agricoltura sostenibile”, “confezione realizzata con materiale riciclato”, “confezione a ridotto impatto ambientale”, “100% di origine vegetale”, “biodegradabile”, e via discorrendo.

⁴⁶ La Commissione nelle Linee guida del 25 maggio 2016 (contenenti gli Orientamenti per l’attuazione/applicazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali, consultabile sul [sito internet https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0163&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0163&from=GA), di cui *infra* nel testo) descrive, a pag. 110,

veridicità e attendibilità delle dichiarazioni verdi non è necessario solo per proteggere i consumatori, ma senz'altro s'impone anche a garanzia di tutti i professionisti seriamente impegnati nel rispetto dell'ambiente e quindi si pone anche a tutela della concorrenza.

Il fenomeno di fatto è aumentato negli ultimi tempi proprio grazie alla crescente attenzione del consumatore ai temi dell'ambiente, anche a seguito delle recenti campagne sociali di sensibilizzazione; ma è destinato a svilupparsi sempre di più, considerata la imminente realizzazione della politica interna ed europea della transizione ecologica e della rivoluzione verde di cui si è discusso in precedenza.

Allo stato, però, sia all'interno dell'ordinamento dell'UE, che all'interno dell'ordinamento nazionale, non è presente una normativa specifica in materia di dichiarazioni verdi fuorvianti e occorre accertare quali siano gli strumenti a disposizione del consumatore.

Al momento il fenomeno è stato tamponato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che lo ha ricondotto nell'alveo delle pratiche commerciali scorrette⁴⁷, in accoglimento dell'invito, rivolto agli Stati membri dalla Commissione europea e dal

il "greenwashing" nei seguenti termini: "appropriazione indebita di virtù ambientaliste finalizzate alla creazione di un'immagine verde" che comprende tutte le pratiche relative alle asserzioni ambientali e ecologiche non veritiere e non verificabili. Si specifica poi che la "asserzione ambientale" e la "dichiarazione ecologica" sono quelle dichiarazioni che lasciano intendere che un prodotto o un servizio hanno un impatto positivo sull'ambiente o non hanno un impatto dannoso rispetto a prodotti o servizi concorrenti.

In questa sede, in attesa di un intervento normativo descrittivo della fattispecie, si preferisce utilizzare le locuzioni italiane "dichiarazioni verdi fuorvianti" o "dichiarazioni ambientali fuorvianti" in quando la parola inglese "greenwashing" abbraccia anche un altro fenomeno, vale a dire il tentativo, da parte di una società, di costruire un'immagine positiva, sotto il profilo dell'impatto per l'ambiente, con la finalità di nascondere gli effetti negativi derivanti dalla propria attività. Il fenomeno è indagato, ormai da diversi anni dagli studiosi di diritto commerciale, sotto il profilo della responsabilità sociale d'impresa. Sul punto sia sufficienti rinviare ai contributi più recenti di A. Daccò, *Le società benefit tra interesse dei soci e interesse dei terzi: il ruolo degli amministratori e i profili di responsabilità in Italia e negli Stati Uniti*, in *Banca, Borsa, Titoli di credito* (2021) 40ss.; C. Angelici, *Divagazioni sulla "responsabilità sociale" d'impresa*, in *Riv. società* (2018) 3ss.

⁴⁷ La bibliografia in materia di pratiche commerciali scorrette è ormai cospicua. Si rinvia, senza alcuna pretesa di completezza a: A. Saccomanni, *La definizione di pratiche commerciali scorrette tra "professionisti" e "consumatori"*, in G. Alpa (cur.), *I contratti dei consumatori*, Milano 2014, 125ss.; U. Perfetti, *Pratiche commerciali scorrette e profili rimediali individuali*, in G. Alpa (cur.), *I contratti dei consumatori* cit. 257ss.; E. Minervini e L. Rossi Carleo (cur.), *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria e ordinamento italiano*, Milano 2007; L. Di Nella, *Prime considerazioni sulla disciplina delle pratiche commerciali aggressive*, in *Contratto e impresa Europa* (2007) 39ss.; C. Granelli, *Le «pratiche commerciali scorrette» tra imprese e consumatori. L'attuazione della direttiva 2005/29/CE modifica il codice del consumo*, in *Obbligazioni e contratti* (2007) 776ss.; G. De Cristofaro, *La difficile attuazione della Direttiva 2005/29/CE concernente le pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese e consumatori: proposte e prospettive*, in *Contratto e impresa Europa* (2007) 1 ss.; E. Guerinoni, *La direttiva sulle pratiche commerciali sleali. Prime note*, in *Contratti* (2007) 173 ss.

Consiglio, ad estendere ai casi di dichiarazione verdi fuorvianti la direttiva 2005/29/CE, in modo da garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione.

Tra gli atti di indirizzo⁴⁸ messi a disposizione degli Stati figurano i più recenti *Orientamenti per l'attuazione/applicazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali* della Commissione europea del 25 maggio 2016⁴⁹, i quali contengono i principali orientamenti internazionali e le principali indicazioni della Commissione sull'applicazione e attuazione della direttiva 2005/29/CE, tra cui quella tesa a colmare la lacuna delle dichiarazioni verdi fuorvianti attraverso l'applicazione degli artt. 6, 7 e 12 della direttiva *de qua*.

Non par dubbia la bontà di tale soluzione. Sicuramente il messaggio pubblicitario inequivocabilmente percepibile come tale può rientrare nell'ambito della disciplina delle pratiche commerciali scorrette e della pubblicità ingannevole e a tal proposito si è già pronunciata, in diverse occasioni, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Il primo caso⁵⁰ di dichiarazioni verdi o ambientali fuorvianti posto al vaglio dell'Autorità ha riguardato la diffusione, attraverso la stampa quotidiana e il sito Internet

⁴⁸ Non si possono trascurare le Linee guida della Commissione europea per l'elaborazione e la valutazione delle asserzioni ambientali del dicembre 2000 (consultabili sul sito https://ec.europa.eu/consumers/archive/cons_safe/news/green/guidelines_en.pdf) che riassumono i quattro principi fondamentali cui devono adeguarsi le asserzioni ambientali autodichiarate nella ISO 14021:1999, che, come si vedrà a breve, sono quelli principalmente utilizzati dall'AGCM nella valutazione delle dichiarazioni verdi fuorvianti. In virtù di tali principi le dichiarazioni ambientali autodichiarate devono essere accurate, verificabili, pertinenti, in grado di essere motivate e non fuorvianti; le asserzioni ambientali devono basarsi su una metodologia scientifica sufficientemente approfondita ed esauriente; le informazioni riguardanti la procedura, la metodologia e gli eventuali criteri utilizzati a sostegno delle asserzioni ambientali devono essere disponibili e fornite su richiesta a tutte le parti interessate; la formulazione delle asserzioni ambientali deve prendere in considerazione tutti gli aspetti rilevanti del ciclo di vita del bene o del servizio, pur non considerando necessariamente un'analisi completa del ciclo di vita.

⁴⁹ Il documento è suddiviso in cinque parti: la prima relativa all'ambito di applicazione della direttiva; la seconda riferita alle nozioni generali; la terza sulle disposizioni della direttiva; la quarta in tema di lista nera delle pratiche commerciali; l'ultima dedicata all'applicazione della direttiva in settori specifici. Al documento è allegato un elenco in ordine cronologico della Giurisprudenza della Corte di giustizia riguardante la direttiva.

⁵⁰ Provvedimento n. 20559 del 10 dicembre 2009. Il Consiglio di Stato, sez. VI, 27/4/2017, n. 1960 in *De jure*, ha confermato il provvedimento dell'Autorità, annullato in primo grado dal T.A.R. LAZIO -ROMA - SEZIONE I, n. 3674/2011.

Il Consiglio di Stato richiama espressamente gli Orientamenti del 25.5.2016 della Commissione europea per l'attuazione/applicazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali, laddove definiscono le pratiche di "greenwashing" e chiariscono i principi essenziali della direttiva 2005/29/CE per assicurare che i professionisti non presentino asserzioni ambientali in modo sleale per i consumatori.

Ad avviso del Collegio l'Autorità ha ritenuto, in modo coerente e secondo logica, che i vantanti ambientali dovessero trovare riscontro in una idonea documentazione giustificativa che attestasse "l'oggettiva riscontrabilità delle prestazioni vantate", posto che, qualora il professionista intenda vantare nei propri "claims" pubblicitari le proprietà o l'efficacia di un prodotto per il tramite dell'espressione di percentuali

del professionista, di messaggi pubblicitari destinati a valorizzare le caratteristiche di eco-sostenibilità della bottiglia di plastica utilizzata per la commercializzazione di un'acqua minerale. A detta del professionista la nuova "bottiglia eco friendly" era "prodotta con meno plastica, meno energia e più amore per l'ambiente".

Nello sviluppo delle argomentazioni⁵¹, l'Autorità ha posto attenzione alla continua diffusione di quelle pratiche utilizzate dai professionisti i quali, grazie all'accresciuta sensibilità ambientale del consumatore, hanno iniziato a dare sempre maggior risalto, nella pianificazione delle campagne pubblicitarie, alle caratteristiche di compatibilità ambientale dei loro prodotti o servizi. Viene osservato che i "claims" verdi, destinati a lasciar intendere che il prodotto o il servizio offerti hanno un ridotto impatto sull'ambiente, sono diventati un potente strumento di marketing, in grado di incidere significativamente sulle scelte d'acquisto dei consumatori. Proprio per la loro idoneità ad alterare la capacità di scelta dei consumatori, dette dichiarazioni devono presentare le caratteristiche ambientali in modo chiaro, accurato, veritiero, non ambiguo, né ingannevole. Sussiste un onere informativo minimo a carico del professionista in base al quale le dichiarazioni ambientali devono essere attendibili e verificabili e non utilizzate in modo generico, indimostrabile, perché prive di specifici riscontri scientifici e documentali⁵².

numeriche, deve indicare con esattezza la documentazione scientifica a sostegno, in maniera tale da consentire ai consumatori di comprendere in modo adeguato l'attendibilità e la portata delle affermazioni contenute nei "claims" stessi. A tale riguardo, l'Autorità, nel suo percorso logico – valutativo, ben ha ritenuto, proseguono i giudici, che costituisce onere informativo minimo imprescindibile a carico dei professionisti che intendono utilizzare vanti ambientali nelle proprie politiche di "marketing" quello di presentarli in modo chiaro, veritiero, accurato, non ambiguo né ingannevole. Tale onere comporta, pertanto, l'esigenza che il "claim" ambientale sia attendibile e verificabile e, quindi, non utilizzato in modo generico, indimostrabile, privo cioè di precisi riscontri scientifici e documentali. Rispetto alla valutazione della complessiva verificabilità e attendibilità della documentazione, l'Autorità ha spiegato in maniera plausibile le ragioni per le quali i dati presenti nei messaggi pubblicitari e relativi al vanto prestazionale e ambientale andavano posti in dubbio e, in definitiva, apparivano utilizzati in modo scorretto. Il privato, al quale spettava l'onere di comprovare la fondatezza dei vanti prestazionali e ambientali, non ha soddisfatto in maniera compiuta la richiesta istruttoria dell'Autorità. Nel procedimento, quindi, non sono ravvisabili né inversioni dell'onere della prova, né errori di metodo o nella valutazione dei presupposti di fatto, e nemmeno carenze istruttorie.

⁵¹ L'Autorità richiama anche l'invito rivolto agli Stati membri, formulato dal Consiglio dell'Unione nelle conclusioni in merito al Piano d'azione sulla produzione e consumo sostenibili adottato dalla Commissione nel luglio 2008, ad implementare correttamente la direttiva sulle pratiche commerciali scorrette con riguardo ai "claims" ambientali. Ciò in attesa che la Commissione includa detti "claims" nelle future linee guida sull'applicazione della direttiva (emanate diversi anni più tardi, il 25 maggio 2016, citate nel testo e in nota 46).

⁵² Nelle conclusioni l'Autorità richiama il suo orientamento in tema di valutazione della ingannevolezza della pratica legata ai vanti prestazionali specifici, precisando che gli stessi sono tollerati purché trovino riscontro in idonea documentazione giustificativa che attesti la oggettiva riscontrabilità delle prestazioni vantate.

Nel caso di specie, le affermazioni dirette ad enfatizzare la compatibilità ambientale del prodotto e, quindi, a caratterizzarlo in modo netto rispetto a quelli dei concorrenti con riguardo ad una caratteristica percepita dal consumatore come fondamentale nelle proprie scelte d'acquisto, sono parsi vantati, sforniti di qualsiasi evidenza documentale attendibile, idonea a renderli verificabili. Ne è conseguito che i vantanti ambientali non verificabili devono essere fatti rientrare nell'ambito delle pratiche commerciali scorrette di cui all'art. 21, comma 1, lett. b) del codice del consumo, risultando altresì violato il requisito della diligenza professionale che, nella commercializzazione di prodotti ambientali, impone al professionista di fornire le particolari informazioni sul prodotto solo a fronte di precisi, attendibili e verificabili riscontri scientifici e documentali.

Qualche anno più tardi si è presentato un caso analogo⁵³ a quello già valutato, risolto attraverso il medesimo percorso logico-argomentativo, che però merita di essere ricordato per il rigetto degli impegni presentati dal professionista⁵⁴ in ragione "sia della manifesta gravità e scorrettezza della pratica contestata sia dell'interesse dell'Autorità all'accertamento di una pratica di particolare rilevanza, quale quella del c.d. *greenwashing*⁵⁵, considerata la sua attuale e crescente diffusione".

Vale la pena di ricordare un altro provvedimento⁵⁶, il terzo in ordine temporale, che ha confermato come le pratiche in esame non possano realizzarsi solo ed esclusivamente attraverso il messaggio pubblicitario esplicito, ma anche attraverso i "claims" verdi apposti sulle confezioni⁵⁷ dei prodotti. Infatti, la pratica incriminata è stata quella relativa all'utilizzo a fini pubblicitari di asserzioni ambientali volontarie riguardanti la biodegradabilità e compostabilità del prodotto, presenti sulla confezione dello stesso.

Il provvedimento offre lo spunto per un'importante precisazione, tesa a chiarire che possono considerarsi assorbiti dal fenomeno delle dichiarazioni verdi fuorvianti e non veritiere quelle informazioni sul prodotto riprodotte in etichetta o sulla confezione che

⁵³ Affrontato nel procedimento PS6302 conclusosi con il provvedimento n. 24046 del 14 dicembre 2012, consultabile sul sito dell'AGCM. Anche in questa circostanza l'Autorità precisa che le affermazioni ambientali impongono un onere informativo minimo imprescindibile, a carico del professionista che intenda utilizzarle, di presentarle in modo chiaro, veritiero, accurato, non ambiguo, né ingannevole, come precisato nelle "Linee guida per effettuare e valutare le asserzioni ambientali" della Commissione europea di dicembre 2000.

⁵⁴ Consistenti nella promessa di non utilizzare nuovamente le affermazioni ambientali contestate.

⁵⁵ Questa volta l'Autorità utilizzata espressamente il termine "greenwashing" come riferito ai "claims" ambientali o verdi, ai "green claims" o "environmental claims", vale a dire a tutti gli strumenti di "green marketing" diretti a suggerire o evocare l'impatto ambientale del prodotto o servizio.

⁵⁶ Provvedimento n. 24438 del 3 luglio 2013, consultabile sul sito dell'AGCM.

⁵⁷ Anche qui viene sottolineato l'onere informativo minimo imprescindibile a carico dei professionisti, che intendono utilizzare i "claims" verdi nelle loro politiche di marketing, il quale impone di presentarli in modo chiaro, veritiero, accurato, non ambiguo né ingannevole. Ciò nel rispetto delle Linee Guida Commissione, della Camera di Commercio internazionale, dell'OCSE.

possono confondersi con le informazioni obbligatorie. Non v'è dubbio che rientra nell'alveo della pratica commerciale scorretta la veicolazione di comunicazioni commerciali e messaggi pubblicitari contenenti false dichiarazioni sul rispetto dell'ambiente. Ma in assenza di una regolamentazione specifica può comunque farsi ricorso allo strumento generale delle pratiche scorrette anche nel caso di dichiarazioni o comunicazioni commerciali che contengono informazioni non rispondenti al vero che possono indurre in errore il consumatore ad esempio sull'esistenza o la natura del prodotto (argomento *ex art. 21, comma 1, lett. a)* cod. cons.); sulle caratteristiche principali del prodotto quali la sua composizione, il metodo di fabbricazione e le caratteristiche fondamentali di prove e controlli effettuati sul prodotto (art. 21, comma 1, lett. *b)*, cod. cons.). Le informazioni possono essere riportate sull'etichetta o sulla confezione o in un documento informativo presente all'interno della confezione. Del pari rientrano nell'ambito delle omissioni ingannevoli l'omissione di informazioni, l'occultamento o la presentazione in modo oscuro, incomprensibile o ambiguo delle informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno per prendere una decisione commerciale consapevole (come ad esempio le caratteristiche principali del prodotto, art. 22, commi 1, 2, 4, cod. cons.)⁵⁸.

In un'altra circostanza l'AGCM ha affrontato il fenomeno dei "green claims" solo in maniera marginale, in quanto funzionalmente collegato ad una serie di condotte ritenute decisamente prevalenti, e non ha apportato alcun elemento di novità nella ricostruzione della fattispecie⁵⁹.

Più recente, e sicuramente degno di nota, è l'ultimo provvedimento⁶⁰ che merita di essere segnalato in quanto l'Autorità ha avuto l'occasione di definire la funzione dei cd. "claims" di supporto ai "claims" ambientali principali.

⁵⁸ L'affermazione trova conferma negli *Orientamenti per l'attuazione/applicazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali* del 25 maggio 2016, in cui si specifica che la pratica di "greenwashing" può comprendere tutti i tipi di affermazioni, informazioni, simboli, loghi, elementi grafici e marchi, impiegati non solo sull'imballaggio, ma anche sull'etichetta e nella pubblicità e in qualunque modo diffusi (anche a mezzo internet).

⁵⁹ Provvedimento n. 26137 del 4 agosto 2016 (reperibile all'indirizzo [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2021/8/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12560D000291394/0/6CBBC97DAD7D79CFC125800A0039B5BA/\\$File/p26137.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2021/8/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12560D000291394/0/6CBBC97DAD7D79CFC125800A0039B5BA/$File/p26137.pdf)). Al professionista l'Autorità ha contestato molteplici condotte illecite, tra cui: (i) la commercializzazione di veicoli commerciali e autoveicoli le cui emissioni inquinanti non erano conformi ai valori dichiarati in sede di omologazione ovvero la cui omologazione era stata ottenuta attraverso l'utilizzo di un software nella centralina di controllo del motore in grado di alterare il comportamento del veicolo durante i test di banco per il controllo delle emissioni rispetto al normale impiego su strada; (ii) la diffusione di "claims" ambientali o verdi non veritieri.

⁶⁰ Il provvedimento n. 28060 del 20 dicembre 2019 (consultabile all'indirizzo [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2025/1/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12560D000291394/0/EA2DDE5C8438F34EC12584F5005BD4C5/\\$File/p28060.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2025/1/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12560D000291394/0/EA2DDE5C8438F34EC12584F5005BD4C5/$File/p28060.pdf)) ha interessato una nota società

La pratica è consistita nella diffusione di messaggi pubblicitari qualificabili come di carattere ambientale in ragione di una componente del prodotto dichiarata come “green”, sebbene riferita ad un carburante. Tali vantî ambientali, nel corso del procedimento, sono risultati infondati, in quanto utilizzati in modo da veicolare l’idea di un impatto ambientale positivo in termini assoluti e non relativi. Proprio perché diventati un importante strumento capace di orientare significativamente le scelte d’acquisto dei consumatori, stante la loro crescente sensibilità ai temi dell’ambiente, le dichiarazioni ambientali - ribadisce l’Autorità - devono riportare tali vantaggi in modo puntuale e non ambiguo, essere scientificamente verificabili e comunicati in modo corretto, condizioni queste che, nella specie, non risultano rispettate. Si osserva che i vantî, riferiti talvolta al prodotto nel suo complesso, talaltra ad una sua componente, enfatizzano la caratteristica verde del prodotto. L’Autorità non può fare a meno di osservare che il termine inglese “green” evoca chiaramente nel consumatore medio l’idea di un beneficio assoluto per l’ambiente o comunque l’assenza di un danno ambientale e può essere utilizzato correttamente solo se il prodotto apporta un vantaggio ambientale desumibile in modo assoluto e non relativo. Invece, l’aggettivo risulta utilizzato solo in modo suggestivo, riguardante tra l’altro un prodotto, il carburante, per sua natura altamente inquinante; per cui i cd. vantî ambientali generici possono creare un’elevata confusione sulle caratteristiche e sugli effetti del prodotto sull’ambiente. Nel corso del procedimento è emersa l’assenza, nei messaggi pubblicitari indagati, dei cd. “claims” di supporto, vale a dire di tutti quei chiarimenti e specificazioni che rendono chiaro, specifico, circostanziato e accurato il beneficio ambientale. Dette dichiarazioni aggiuntive consentono di contestualizzare il “claim” principale e restituiscono al consumatore una capacità di discernimento⁶¹. Nei messaggi diffusi, invece, l’Autorità ha riscontrato la completa assenza di qualsiasi informazione di supporto in grado di permettere ai destinatari di decodificare correttamente il messaggio e le informazioni⁶².

petrolifera alla quale è stata irrogata una sanzione stabilita nel massimo edittale, tenuto conto della gravità della violazione, dell’opera svolta dall’impresa per eliminare o attenuare l’infrazione, della personalità dell’agente e delle condizioni economiche dell’impresa stessa.

⁶¹ A questo proposito l’Autorità ritiene, con la sua interpretazione, di aderire agli orientamenti internazionali, puntualmente specificati, tra cui figurano i recenti Orientamenti del 25 maggio 2016 sull’applicazione della direttiva 2005/29/CE, che impongono al professionista un onere informativo minimo imprescindibile riguardo il significato dei vantî diretti a lasciar intendere un minore impatto ambientale del prodotto o servizio.

⁶² Per non trascurare il fatto che l’utilizzo di accezioni del tipo “verde” e/o “rinnovabile” induce il consumatore ad attribuirgli una valenza positiva assoluta, in quanto soggetto ad un fenomeno psicologico di “framing” informativo. In conclusione, l’Autorità ha ritenuto che l’utilizzo delle affermazioni verdi nel caso di specie integrasse una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 21 e 22 del codice del consumo, in quanto relativa alla diffusione di informazioni ingannevoli e omissive rispetto all’impatto

7. Quale futuro per le dichiarazioni verdi fuorvianti?

L'accresciuta sensibilità della Commissione europea al fenomeno delle dichiarazioni verdi o ambientali fuorvianti è dovuta certamente anche alla programmata attuazione delle politiche europee "green", se così le possiamo chiamare. Infatti, la Commissione nella Nuova Agenda dei consumatori⁶³, forse ben consapevole della opportunità di regolare efficacemente i possibili effetti negativi legati al passaggio alla sostenibilità, ha individuato tra le azioni prioritarie più immediate la realizzazione di iniziative volte ad assicurare una maggior tutela dal "greenwashing" e un'efficace assistenza del consumatore nella transizione verde.

Di fatto la Commissione intende rafforzare il ruolo del consumatore nella transizione verde, presentando entro il 2021 (azione 4) una proposta legislativa volta a responsabilizzare i consumatori per favorire la transizione verde con migliori informazioni sulla sostenibilità dei prodotti e una migliore protezione contro il "greenwashing"; nonché la presentazione di una proposta legislativa sulla fondatezza delle dichiarazioni verdi.

Allo stato la proposta è in fase di lavorazione, ma ancora non si conoscono le determinazioni assunte a seguito della "valutazione d'impatto iniziale" lanciata dalla Commissione nel documento del 23 giugno 2020⁶⁴.

Nel documento la Commissione ha evidenziato la necessità di intraprendere opportune iniziative al fine di assicurare al consumatore un ruolo attivo nella "transizione verde", migliorando l'informazione dei consumatori e rafforzando la loro protezione contro le pratiche commerciali contrarie agli obiettivi del Green Deal e del CEAP, come ad esempio il "greenwashing" e l'obsolescenza precoce.

Premessa fondamentale dell'azione è la presa d'atto della forte crescita dei mercati verdi per beni e servizi sostenibili, cui non corrisponde una domanda adeguata da parte dei consumatori, con la conseguenza che il potenziale dei prodotti sostenibili risulta sottoutilizzato⁶⁵. Nonostante la volontà dei consumatori di compiere scelte più

ambientale del prodotto e alle particolari caratteristiche in termini di riduzione dei consumi e di emissioni gassose.

⁶³ Si basa sull'Agenda dei consumatori 2012 e sul "New Deal for Consumers" del 2018 e rappresenta una visione aggiornata della politica dei consumatori dal 2020 al 2025.

⁶⁴ Consultabile in lingua inglese all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12467-Politica-dei-consumatori-rafforzare-il-ruolo-dei-consumatori-nella-transizione-verde_it

⁶⁵ Il "leitmotiv" è, dunque, quello già noto, per cui anche ai fini della creazione del mercato sostenibile/ecologico è necessario accrescere la fiducia dei consumatori che devono poter contare su di sistema di tutele che assicuri un elevato livello di protezione e imponga ai professionisti l'osservanza di

sostenibili nella vita quotidiana, il loro ruolo effettivo e attivo nella transizione verde è limitato da una serie di fattori, che influiscono anche sul funzionamento del mercato interno. In particolare è dato acquisito che spesso i consumatori non dispongono di informazioni affidabili e pertinenti nel punto vendita sulla sostenibilità dei prodotti (come ad es. le caratteristiche ambientali, la durata prevista o garantita, ecc.) oppure sulla disponibilità di servizi di riparazione, di pezzi di ricambio e di manuali di riparazione.

Viene precisato che la normativa attuale non prevede l'obbligatorietà delle informazioni sulle prestazioni ambientali dei prodotti⁶⁶. Le norme dell'Unione in materia di tutela dei consumatori - vale a dire la direttiva sulle pratiche commerciali sleali 2005/29/CE (UCPD) e la direttiva sui diritti dei consumatori 2011/83/UE (CRD) - stabiliscono le informazioni minime necessarie che spettano ai consumatori al fine di effettuare una transazione consapevole. Tuttavia, queste regole non richiedono espressamente informazioni sulle caratteristiche ambientali, sulla durata o sulla riparabilità dei prodotti. Di fatto i consumatori si sono trovati, e si trovano, a fare i conti con pratiche commerciali che causano confusione e disinformazione, o generano sfiducia e smorzano il loro interesse all'acquisto di prodotti sostenibili.

Al momento, come assunto nel documento, in assenza di una normativa dell'Unione *ad hoc* i fenomeni sono stati repressi dai singoli Stati sulla base della direttiva sulle pratiche commerciali sleali, sebbene ciò non consenta una forma di tutela ampia e pienamente efficace, essendo richiesta la valutazione in concreto della scorrettezza.

In particolare, l'effettiva esecuzione è condizionata dalla mancanza di un insieme comune di obblighi di informazione dei consumatori per quanto riguarda le caratteristiche ambientali, la durata e la riparabilità dei prodotti; nonché dalla mancanza di norme e linee guida specifiche in materia di fallimento precoce e "greenwashing".

comportamenti corretti, nell'ottica del corretto funzionamento del mercato. Sotto quest'ultimo profilo, sia sufficiente rinviare, più in generale, alle osservazioni di G. Lemme, *Lo strabismo di Bacco: l'etichettatura dei prodotti vitivinicoli tra tutela del consumatore e reticenze legislative* cit. 134 e *passim*, il quale evidenzia la rilevanza del consumatore come perno del sistema del mercato e sottolinea come il mercato funzioni solo se i rapporti di forza sono frutto di regole di indirizzo e di controllo. Cfr. inoltre autori citati in nota 16.

⁶⁶ Sono esempi, invece, di normative specifiche dell'UE riguardanti le asserzioni ambientali: la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica; la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia; il regolamento (CE) n. 1222/2009 sull'etichettatura dei pneumatici in relazione al consumo di carburante e ad altri parametri fondamentali; la direttiva 2009/72/CE relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica; la direttiva 2009/125/CE relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia; il regolamento (CE) n. 834/2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici (che sarà sostituito dal regolamento UE/2018/848 a decorrere dal 1° gennaio 2022).

Si rende così necessaria un'iniziativa che consenta ai consumatori di svolgere un ruolo attivo nella transizione verde, prendendo decisioni informate basate su informazioni affidabili e pertinenti che attirino la loro attenzione su prodotti più sostenibili⁶⁷.

La prima proposta, contenuta nel documento, di lasciare il quadro normativo immutato e regolare il fenomeno caso per caso con gli strumenti normativi dell'Unione attualmente in vigore, è presentata con poca enfasi, in quanto la Commissione ne ricorda tutti i limiti, primo fra tutti il rischio di una tutela discrezionale da parte dei singoli Stati. Pertanto le opzioni principali preferibili si ridurrebbero a due: modificare la legislazione esistente sulla protezione dei consumatori oppure predisporre un nuovo strumento autonomo di protezione dei consumatori.

La prima delle due comporterebbe modifiche all'attuale legislazione europea, in particolare alla direttiva sulle pratiche commerciali scorrette e alla direttiva sui diritti dei consumatori, prevedendo informazioni sulle caratteristiche ambientali, sulla durabilità e sulla riparabilità dei prodotti, ovvero stilando una lista nera in cui inserire una serie di pratiche sleali nell'area delle affermazioni pubblicitarie verdi e dell'obsolescenza precoce (o programmata) dei prodotti. L'opzione presenterebbe come limite importante, però, quello di lasciare scoperto il nodo delle etichette e dei loghi volontari inaffidabili e degli strumenti di informazione.

L'altra, invece, implicherebbe la creazione di un quadro normativo uniforme con una portata che andrebbe oltre quella degli attuali strumenti di tutela dei consumatori dell'UE. Rispetto all'opzione precedente, sarebbe possibile specificare più in dettaglio le informazioni sulla sostenibilità dei prodotti e gli ulteriori requisiti per rendere le informazioni accurate e comprensibili, compresi i criteri per garantire la trasparenza e l'affidabilità delle etichette, dei loghi o degli strumenti informatici online. In tal caso il "greenwashing" e l'obsolescenza precoce del prodotto potrebbero essere espressamente definiti e vietati, garantendo un quadro più uniforme, in grado di agevolare un'applicazione più efficace e coerente da parte degli Stati membri e un coordinamento a livello dell'Unione nell'ambito del quadro di cooperazione per la tutela dei consumatori. Il nuovo strumento prevarrebbe sulle disposizioni generali in materia di diritto dei consumatori, cioè sulla direttiva in materia di pratiche commerciali sleali e sulla direttiva sui diritti dei consumatori.

La valutazione d'impatto ha dunque la finalità di esplorare tutte le opzioni proposte per identificare quella preferita, che consenta di affrontare al meglio i problemi e prometta di raggiungere l'obiettivo generale dell'iniziativa. Così come aiuterà la Commissione a

⁶⁷ Appare chiaro che in tal modo si vuole raggiungere il duplice obiettivo di tutelare il consumatore e assicurare la concorrenza, garantendo condizioni di parità per i prodotti sostenibili.

comprendere quale potrebbe essere il criterio di armonizzazione più idoneo, scegliendo tra quello minimo e l'altro massimo.

Considerata la delicatezza dell'ambito di operatività del fenomeno ci si attende un intervento normativo molto incisivo, sulla scia dell'ultima delle proposte avanzate dalla Commissione, per una più efficace tutela del consumatore, magari attraverso il criterio dell'armonizzazione massima, se è vero che questo può assicurare un migliore ravvicinamento delle legislazioni nazionali, necessario per garantire un elevato livello di protezione del consumatore nella transizione verde, riducendo il rischio di scostamenti legislativi che potrebbero minacciare l'efficienza del mercato.

Nell'attesa che i legislatori, quello europeo prima e quello nazionale poi, adottino la soluzione in grado di guidare, ma soprattutto tutelare, efficacemente il consumatore nella transizione ecologica, non può farsi a meno di rilevare che nei rispettivi livelli di intervento si intravede una marcata spinta verso un unico modello di consumo ritenuto più idoneo, nel prossimo futuro, a contribuire al miglioramento della qualità della vita dei cittadini. La limitazione della libertà di scelta del consumatore, che potrebbe ravvisarsi in un'attività educativa che si immagina come fortemente pervasiva, sembra trovare giustificazione nell'attuazione delle politiche legate alla salvaguardia degli interessi non solo economici dei consumatori, ma soprattutto di quelli ugualmente rilevanti (se non addirittura preminenti) della persona in quanto tale, connessi alla tutela dell'ambiente⁶⁸ e della salute⁶⁹. Se vogliamo, si profila una forma di correzione del

⁶⁸ La politica di tutela del consumatore nel mercato si interseca anche con la politica ambientale, che ovviamente si articola in linee direttrici specifiche che comprendono la lotta contro i cambiamenti climatici, la biodiversità, la protezione e gestione delle risorse idriche, l'inquinamento acustico e atmosferico, l'efficienza delle risorse e l'economia circolare, le sostanze chimiche e i pesticidi, il consumo sostenibile. E proprio quest'ultimo aspetto, in particolare, conferma la garanzia di un elevato livello di tutela del consumatore nelle altre politiche dell'Unione. Il piano di azione per il consumo e la produzione sostenibili mira a migliorare le prestazioni ambientali dei prodotti, favorire l'aumento della domanda di prodotti e tecnologie produttive sostenibili, promuovere l'innovazione nell'industria dell'UE. La legislazione europea in materia è riferita, ad esempio, alla progettazione ecocompatibile, al marchio di qualità ecologica e all'etichettatura energetica, al sistema di ecogestione e audit (EMAS), agli appalti pubblici verdi.

⁶⁹ La tutela della salute è indagata sotto svariati profili, compreso quello della sicurezza alimentare. In particolare, con espresso riferimento al principio di precauzione, tra gli altri, si vedano: M. P. Genesin, *Obblighi di sicurezza, principio di precauzione e responsabilità dell'operatore del settore alimentare alla luce dei più recenti orientamenti della corte di cassazione*, in *Resp. civ. e prev.* 1 (2020) 317; F. Follieri, *Decisioni precauzionali e Stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare*, (II parte) in *Riv. it. dir. pubbl. comun.* 1 (2017) 61 ss.; M. Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano, 2006; L. Marini, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario. Disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, 2004. Sotto il versante della responsabilità civile, *ex multis*, v.: C. Magli, *Il danno da alimenti tra responsabilità del produttore e stile di vita del consumatore*, Milano 2018; E. Rook Basile, *Sicurezza e responsabilità nella filiera alimentare*, in *Contratto impr.* 2017, 432 ss.; E. Al Mureden, *I*

modello di consumo di massa finora più sviluppato, che ha alimentato in un certo modo l'interesse esclusivo delle imprese alla massimizzazione del profitto, ritenendosi più opportuno sperimentarne uno nuovo, reputato rispettoso degli interessi diffusi della collettività, perché in grado di promuovere la produzione di beni e servizi qualitativamente superiori, grazie all'impiego di metodi e materiali maggiormente ecocompatibili, in termini soprattutto di durabilità e di smaltimento⁷⁰.

danni da consumo di alimenti tra legislazione di settore, principio di precauzione e responsabilità civile, in *Contratto impr.* (2011), 1495 ss.; M. Giuffrida, *La responsabilità civile per danno da prodotto alimentare difettoso*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (curr.), *Trattato di diritto agrario*, Torino 2011, 617ss.; A. Palmieri, *La responsabilità dell'impresa alimentare*, in L. Paoloni (cur.), *Alimenti, danno e responsabilità*, Milano 2008; G. Nicolini, *Danni da prodotti agroalimentari pericolosi. Responsabilità del produttore*, Milano 2006; F. Giardina, *La responsabilità civile del produttore di alimenti*, in M. Goldoni, E. Sirsi (curr.), *Regole dell'agricoltura, regole del cibo: produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, Pisa 2005, 101ss.

⁷⁰ Secondo M. Tamponi, *Proprietà e green economy: diritto dominicale, ambiente e risorse naturali* cit., il modello economico "green", che recepisce il valore ambientale in ogni momento del suo ciclo, è idoneo a generare profitto assecondando le innovazioni, agevolando gli scambi e accrescendo i benefici per chi lo pone in essere e chi ne fruisce.