

Comunicazione del rischio e comunicazione scientifica: spunti per un'analisi interdisciplinare e comparata

Matteo Ferrari

1.- Introduzione

Il recente reg. 1381 del 20 giugno 2019¹ introduce una serie di importanti novità all'interno del reg. 178/2002 sui principi e requisiti generali della legislazione alimentare al fine di accrescere la trasparenza dei processi di valutazione del rischio, di rafforzare l'indipendenza e le competenze scientifiche dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e di sviluppare nuove strategie di comunicazione del rischio. A ciò si aggiungono alcuni interventi puntuali in una pluralità di aree, dall'introduzione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati ai materiali a contatto con gli alimenti, dalla disciplina dei prodotti fitosanitari a quella dei nuovi alimenti, passando per la regolazione di additivi, enzimi e aromi, degli alimenti e mangimi geneticamente modificati, degli additivi per mangimi e aromatizzanti di affumicatura.

Le modifiche a quello che, fin dalla sua promulgazione, è stata definito come l'architrave del diritto alimentare europeo affondano le proprie radici in un processo di revisione iniziato dalla Commissione nell'ottobre del 2013 (c.d. *Refit evaluation*) che ha trovato una prima manifestazione in un *working document* pubblicato dalla Commissione nel gennaio 2018² e ha successivamente portato alla proposta di regolamento contenuta nella Comunicazione 179 dell'aprile 2018³. Si tratta quindi di un lavoro che parte da lontano e che, mantenendo in vita l'impianto regolativo generale introdotto nel 2002, interviene su alcuni profili specifici che, alla luce dei risultati emersi durante la *Refit evaluation*, sono risultati allo stato poco efficaci.

In particolare, gli interventi, pur rientrando tutti in larga misura nell'alveo dell'analisi del rischio⁴, riguardano le seguenti aree⁵: 1. la composizione del consiglio di amministrazione e dei gruppi di esperti scientifici dell'EFSA, con lo scopo di coinvolgere maggiormente tutti gli Stati membri nella governance, amministrativa e scientifica, dell'Autorità; 2. l'accesso da parte di tutti gli interessati, già nella fase della valutazione del rischio, a ogni dato e informazione che sia stata portata a supporto di una domanda di autorizzazione, salvi quei dati e informazioni che debbano rimanere riservati per una fondata ragione; 3. la trasparenza, indipendenza e affidabilità degli studi scientifici utilizzati dall'EFSA per valutare le domande di autorizzazione presentate, in primo

(¹) Regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare.

(²) Commission Staff Working Document, The Refit Evaluation of the General Food Law (Regulation (EC) No 178/2002), SWD(2018) 38 final, 15 gennaio 2018. Il lavoro racchiuso nel documento del gennaio 2018 rientra in un'iniziativa più generale promossa dalla Commissione che prende il nome di *Regulatory Fitness and Performance Programme* (REFIT), come illustrato nella Comunicazione Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive, COM(2014) 368 final, 18 giugno 2014. Le implicazioni del programma REFIT per il settore alimentare sono illustrate da L.G. Vaqué, *EU: has time come to simplify food law?*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2016, 6.

(³) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare, COM(2018) 179 final, 11 aprile 2018.

(⁴) Non a caso la rubrica generale del reg. 2019/1381 riporta che esso è "relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare", così confermando come l'analisi del rischio costituisca il *trait d'union* dell'intervento regolativo.

(⁵) Per una sintetica descrizione d'insieme si veda COM(2018) 179 final, cit., 14-15. Alcuni dei temi sollevati dal reg. 2019/1381 intersecano quelli della legittimità e *accountability* dell'azione regolativa, su cui L. Salvi, *Diritto alimentare e innovazione tecnologica nella regolazione dell'Unione europea. Profili di legittimità e accountability*, Napoli, 2017.

luogo grazie alla creazione di un registro degli studi commissionati sulle sostanze soggette ad un regime di autorizzazione⁶; 4. la comunicazione del rischio.

Con riferimento a quest'ultimo profilo, il regolamento prevede l'introduzione di una nuova sezione, la 1 *bis*, all'interno del capo II del reg. 178/2002 specificamente dedicata alla comunicazione del rischio⁷. La sezione consta di tre articoli che fissano, rispettivamente, gli obiettivi, i principi generali e i criteri per la creazione di un piano generale sulla comunicazione del rischio. È bene, a margine, esplicitare due elementi importati per contestualizzare la nuova sezione 1 *bis*. In primo luogo, la comunicazione del rischio contemplata nel nuovo regolamento è chiaramente riferita alla trasmissione di informazioni dalle autorità pubbliche ai privati e non si applica, quindi, alla comunicazione c.d. *business to consumers*⁸. In secondo luogo, il reg. 2017/625 ha riformulato le nozioni di rischio e pericolo⁹, allargandone notevolmente il perimetro al punto da ricomprendervi gli effetti

nocivi non solo sulla salute umana, ma anche su quella animale o vegetale, nonché sul benessere degli animali o sull'ambiente¹⁰. Se la nozione di rischio vede dilatare i suoi contenuti, giocoforza anche la comunicazione dei rischi acquisisce un raggio di azione ampio.

Partendo dalla prima disposizione, il nuovo art. 8 *bis* del reg. 178/2002 contiene una serie piuttosto articolata di obiettivi che EFSA, in quanto soggetto responsabile della valutazione del rischio, e Commissione, in quanto responsabile della gestione del rischio, devono perseguire. Il richiamo sia all'EFSA che alla Commissione, per quanto di rispettiva competenza, non vanifica l'approccio unitario con cui la questione della comunicazione del rischio viene affrontata; unitarietà che, peraltro, era già presente nella versione originaria del reg. 178/2002 solo se si guarda alla definizione che l'art. 3, punto 13 offre di comunicazione del rischio come "scambio interattivo, nell'intero arco di analisi del rischio, di informazioni e pareri" tra una pluralità molto eterogenea di soggetti, in

(⁶) A questa prima misura se ne aggiungono altre due, molto significative: 1. la consultazione di terzi allo scopo di individuare altri dati o studi, ulteriori rispetto a quelli prodotti dal richiedente, utili a valutare la sostanza per cui si chiede l'autorizzazione; 2. la predisposizione di controlli e audit da parte della Commissione sugli studi utilizzati durante il processo di valutazione di una sostanza. Si tenga altresì presente che il nuovo art. 32 *bis* consente all'EFSA di fornire, su sollecitazione di un potenziale richiedente, orientamenti sul contenuto della domanda di autorizzazione e sulle norme applicabili.

(⁷) Sulla disciplina della comunicazione del rischio precedente alla riforma del 2019 *ex multis* L. Salvi, *La comunicazione del rischio nella disciplina della sicurezza alimentare tra informazione, tutela e mercato*, in *Riv.dir.agr.*, 2013, 3, I, 456; S. Bolognini, *Food safety e comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio alimentari: il concetto di prodotto alimentare insicuro al vaglio della Corte di giustizia* (commento a Corte di giustizia UE 11 aprile 2013, C-636/11), in *Riv.dir.agr.*, 2013, 2, II, 93; S. Masini, *Alimenti a rischio e centralità del consumatore nella comunicazione* (commento a Corte di giustizia UE 11 aprile 2013, C-636/11), in *Dir.giur.agr.alim.amb.*, 2013, 5, 309; P. Borghi, *Risk-related Communication and Food-related Communication: What Information to Consumers?*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2011, 49; V. Rodriguez Fuentes, *Risk Communication*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2011, 47; A. Di Lauro, *Commento all'articolo 17 del regolamento 178/2002*, in IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea* (reg. n. 178/02/CE del Parlamento europeo e del Consiglio), in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, 1-2, 263, 265; D. Viti, *Commento agli articoli 9 e 10 del regolamento 178/2002*, in IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea* (reg. n. 178/02/CE del Parlamento europeo e del Consiglio), *cit.*, 223.

(⁸) Su cui ci si limita a rinviare ai lavori monografici di A. Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005 e S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012.

(⁹) Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 relativo ai controlli ufficiali, alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

(¹⁰) Per un'analisi delle nuove definizioni di rischio e pericolo F. Albisinni, *Regulation (EU) 2017/625: Official Controls, Life, Responsibilities, and Globalization*, in *European Food and Feed Law Review*, 2019, 2, 118, 124-125 nonché Id., *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018, 11, 23-24. L'A. nota come i rischi e pericoli presi in considerazione dal reg. 2017/625 siano "tutti quelli che possono avere effetti sul ciclo della vita" (enfasi nell'originale). In questo modo "il nuovo regolamento sui controlli del 2017 esprime la consapevolezza che l'attenzione alla filiera agro-alimentare [...] necessariamente importa una più generale attenzione a tutto ciò che in vario modo si collega al ciclo della vita" (enfasi nell'originale).

primis EFSA e Commissione, ma anche consumatori, imprese alimentari, comunità accademica e altri interessati. In questo senso non viene sconfessata la visione della comunicazione del rischio come responsabilità condivisa, anche se, giocoforza, l'attenzione del regolamento si concentra sul ruolo che i soggetti istituzionali preposti alla valutazione e gestione del rischio devono svolgere in tema di comunicazione. Senza addentrarsi in una disamina dettagliata dei singoli obiettivi indicati dal regolamento del 2019, questi possono essere ripartiti in tre gruppi: un primo gruppo di obiettivi mira all'identificazione di strategie per affrontare eventuali divergenze nelle valutazioni del rischio¹¹ o discrasie tra valutazione del rischio e misure di gestione del rischio; un secondo gruppo alla creazione di un clima di fiducia a beneficio degli operatori professionali e del pubblico attraverso politiche di accesso e diffusione delle informazioni trasparenti e partecipative; un terzo gruppo all'accrescimento dell'efficacia dell'analisi del rischio nel suo complesso, anche per il tramite di campagne informative sull'importanza di prevenire i rischi e di contrasto alla c.d. *fake news* scientifiche. Non si tratta di una partizione assoluta; al contrario, vi è un notevole grado di permeabilità tra le tre aree, come risulta ad esempio evidente se si considera l'impatto che il primo gruppo di obiettivi può avere sulla creazione di un clima di fiducia.

L'art. 8 *ter* individua cinque principi generali che debbono informare le iniziative di comunicazione del rischio intraprese da EFSA e Commissione. I primi due riguardano la completezza, accuratezza e tempestività delle informazioni generate durante l'analisi del rischio; queste devono essere scambiate e/o fornite sulla base dei principi di trasparenza, apertura e reattività. Gli altri tre principi stabiliscono come pianificare la comunicazione del rischio nei confronti del pubblico, precisando

che essa deve tener conto della percezione del rischio da parte degli interessati, facilitare la comprensione e il dialogo tra le parti, essere chiara e accessibile anche ai non esperti. In questi ultimi tre principi emerge chiaramente l'esigenza di individuare modalità di comunicazione del rischio che siano capaci di "avvicinare" i c.d. *laymen* a temi che, per una serie di ragioni diverse, possono risultare ostici o suscettibili di manipolazione.

A livello operativo, l'art. 8 *quater* prevede la creazione di un piano generale sulla comunicazione del rischio. Più precisamente, la Commissione, attraverso propri atti di esecuzione, è tenuta ad adottare un piano generale che sia conforme agli obiettivi e ai principi fissati nei due articoli precedenti. Il secondo paragrafo dell'art. 8 *quater* conferma quanto si notava poco sopra, vale a dire l'approccio unitario alla comunicazione del rischio: si parla infatti di un *quadro integrato di comunicazione del rischio* a voler significare che, pur nel rispetto delle rispettive competenze, la strategia comunicativa perseguita deve evitare discrasie o divergenze. In termini di contenuti, il piano dovrà in primo luogo identificare i fattori da tenere in considerazione nel determinare la tipologia e il livello di comunicazione necessari. A tal riguardo, prendendo spunto dalle Linee guida predisposte dal Gruppo consultivo dell'EFSA sulla comunicazione del rischio¹², si può ipotizzare che la natura del pericolo, la salienza del rischio, i potenziali effetti che ne possono derivare, la classe di soggetti maggiormente esposta siano alcuni dei fattori che verranno individuati dalla Commissione. In secondo luogo il piano dovrà stabilire, anche alla luce dei fattori di cui al primo punto, i tipi e livelli di comunicazione utilizzabili, con particolare riferimento agli strumenti comunicativi più idonei a fronte delle diverse categorie di destinatari. Pure in questo caso possono essere tratti alcuni elementi utili dalla lettura delle

(¹¹) A titolo di esempio, si veda la decisione del Tribunale di primo grado UE, 29 ottobre 2009, T-212/06, commentato da J. Lawless, *Conflicting Notifications in the EU's Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF): 'Destabilization' in Food Risk Communication*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2010, 4, 451.

(¹²) EFSA, *Alimenti: temporale in arrivo?*, 2 aprile 2012. Le linee guida sono reperibili all'URL: <https://www.efsa.europa.eu/it/corporate/pub/riskcommguidelines150210>.

Linee guida sulla comunicazione del rischio: dai siti web alla comunicazione a stampa; dalle riunioni e seminari alle consultazioni pubbliche; dalle pubblicazioni digitali ai *social networks* e i *blogs*. In terzo luogo il piano dovrà prevedere le modalità di coordinamento tra EFSA e Commissione per facilitare la cooperazione tra le due istituzioni; infine, dovrà istituire meccanismi che consentano alle parti interessate di partecipare all'analisi del rischio. L'art. 8 *quater* prevede altresì che il piano generale sia mantenuto aggiornato prendendo in considerazione anche i progressi tecnici e scientifici, nonché l'esperienza maturata negli anni.

Provando a trarre una prima considerazione d'insieme, quello della comunicazione del rischio è l'ambito di riforma, insieme a quello della *governance* amministrativa e scientifica dell'EFSA, più significativo; non a caso ad essa è dedicata una specifica sezione all'interno del reg. 178/2002. D'altro canto, l'originaria formulazione dell'art. 6 del reg. 178/2002, rubricato *Analisi del rischio*, in realtà trascurava completamente di trattare della comunicazione del rischio che pure è componente significativa dell'analisi del rischio complessivamente intesa¹³. Lo stesso art. 6 è stato emendato dal reg. 2019/1381; in esso è stato inserito un quarto paragrafo che recita: "La comunicazione del rischio deve soddisfare gli obiettivi e rispettare i principi generali enunciati agli articoli 8 *bis* e 8 *ter*". L'intervento del 2019 ha così colmato una lacuna fornendo indicazioni di principio e, sebbene solo in parte, operative su come rendere maggiormente efficace la terza componente dell'analisi del rischio. In secondo luogo, l'impianto della nuova sezione 1 *bis* trae ispirazione dalle Linee guida sulla comunicazione del rischio dell'EFSA. Questo è particolarmente evidente nell'art. 8 *quater* in cui si riprende la distinzione, presente nelle Linee guida, tra fattori che influenzano il tipo ed il

livello di comunicazione (capitolo III) e strumenti e canali della comunicazione (capitolo IV); più in generale, le Linee guida differenziano tra obiettivi e principi guida, così come fanno, rispettivamente, gli articoli 8 *bis* e *ter*. Seppure le formulazioni non coincidano perfettamente, è indubbio che quanto contenuto nelle Linee guida ha influito sull'identificazione degli obiettivi che la comunicazione del rischio deve perseguire, così come sui principi cui si deve conformare.

2.- *La Refit Evaluation del Regolamento 178/2002*

Le riforme operate dal regolamento del 2019 in punto di comunicazione del rischio si collocano in un contesto, evidenziato sia nella *Refit evaluation* sia nella Comunicazione 179 del 2018, caratterizzato da una serie di problemi. Alcuni di questi hanno portata circoscritta, mentre altri implicano questioni di ordine più generale. Partendo dai primi, durante le consultazioni svolte all'interno del processo di revisione del reg. 178/2002 sono emersi casi in cui autorità europee e nazionali hanno effettuato comunicazioni su un determinato rischio divergenti, così creando un clima di sfiducia rispetto alle misure di gestione del rischio adottate¹⁴. Ancora, alcuni portatori di interesse hanno sostenuto che l'analisi del rischio non viene sempre applicata in modo efficace; in particolare, si sono evidenziati casi in cui non vi è stata coerenza tra la valutazione del rischio e le misure di gestione effettivamente implementate oppure in cui le misure di gestione del rischio sono state prese dopo un tempo considerevole dalla valutazione del rischio¹⁵.

Su un piano più generale, scorrendo le pagine degli studi preparatori che hanno preceduto il reg. 2019/1381 si ha l'impressione che vi siano tre

⁽¹³⁾ In tal senso anche L. Gradoni, *Commento all'art. 6 del regolamento 178/2002*, in IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea (reg. n. 178/02/CE del Parlamento europeo e del Consiglio)*, cit., 198, 200.

⁽¹⁴⁾ SWD(2018) 38 final, cit., 41.

⁽¹⁵⁾ SWD(2018) 38 final, cit., 42.

temi che incidono sulla comunicazione del rischio in modo ampio e trasversale: una insufficiente cultura scientifica, la parziale irrazionalità dei processi che presiedono alla percezione del rischio, la necessità di collocare il singolo rischio in un orizzonte più ampio¹⁶.

Il fatto che talora il pubblico abbia una cultura scientifica insufficiente è un fattore che può aiutare a spiegare alcune delle divergenze tra le valutazioni del rischio espresse a livello europeo e le valutazioni del rischio effettuate da Stati membri o organizzazioni internazionali. In particolare viene portato l'esempio dell'incapacità di distinguere tra rischio e pericolo come causa che spiega le (apparentemente) differenti valutazioni espresse dall'EFSA e dalla IARC (*International Agency on Research Cancer*) in merito al glifosato¹⁷. Ma al di là delle singole incomprensioni che l'insufficienza di una cultura scientifica può generare, quello che qui preme sottolineare è il carattere sistemico che tale deficit di conoscenza ha sulla comunicazione del rischio. Cosa e come comunicare ad un pubblico che, in ipotesi, si trova in difficoltà a comprendere ciò che gli viene comunicato? L'alternativa, che in realtà è una sorta di *cul de sac*, è tra semplificazione, che può determinare a sua volta nuovi fraintendimenti, e completezza,

con il rischio che le informazioni veicolate non vengano colte.

L'impatto che i pregiudizi cognitivi hanno sulla percezione del rischio è un tema che è stato ampiamente indagato anche dalla dottrina giuridica¹⁸. L'uomo tende in molti contesti ad utilizzare delle *routines* cognitive che rendono più veloce il processo decisionale¹⁹. Tali *routines* operano perché la nostra mente è dotata di, per così dire, scorciatoie euristiche che le permettono di semplificare i percorsi mentali che portano ad una certa decisione. Queste scorciatoie, molti utili nella nostra vita quotidiana, possono talora portare ad errori di giudizio perché limitano la nostra razionalità; non a caso la letteratura specialistica parla di *cognitive biases* e di *bounded rationality*²⁰. Così, gli esseri umani tendono a ritenere come maggiormente salienti rischi che dipendono da cause percepite come al di fuori della propria sfera di controllo a fronte di rischi ritenuti invece dipendere direttamente dalle proprie azioni, a prescindere dalle evidenze statistiche che possono deporre in senso contrario. I documenti che hanno preceduto il reg. 2019/1381 sembrano essere consci di queste dinamiche, anche se lo spazio dedicato ad un tema che pare cruciale è tutto sommato scarso²¹; lo stesso nuovo art. 8 *ter*

⁽¹⁶⁾ SWD(2018) 38 final, cit., 41-42.

⁽¹⁷⁾ SWD(2018) 38 final, cit., 41-42.

⁽¹⁸⁾ Senza alcuna pretesa di completezza, si veda: D. Kahan, *Two Conceptions of Emotion in Risk Regulation*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 2008, 156, 741; D. Kahan, P. Slovic, D. Braman, J. Gastil, *Fear of Democracy: A Cultural Evaluation of Sunstein on Risk*, in *Harvard Law Review*, 2006, 119, 1071; C. Sunstein, *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge, 2005; R. Korobkin, T. Ulen, *Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics*, in *California Law Review*, 2000, 88, 1051; T. Kuran, C. Sunstein, *Availability Cascades and Risk Regulation*, in *Stanford Law Review*, 1999, 51, 683. Con riferimento al diritto alimentare, dalla prospettiva del rapporto tra neuroscienze e scelte di consumo A. Di Lauro, *Anatomy of Food Decisions: Law Face to Neuroscience*, in AIDA (a cura di), *Innovation in Agri-Food Law between Technology and Comparison*, Milano, 2019, 193; circa i rapporti tra le scienze comportamentali e le politiche in campo nutrizionale L. Leone, *When Nutrition Policy Meets Behavioural Sciences. Regulation-by-Nudging in the Innovation Union*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2017, 20; relativamente alla regolazione del rischio M. Ferrari, *Risk Perception, Culture and Legal Change. A Comparative Study on Food Safety in the Wake of the Mad Cow Crisis*, Farnham, 2009; A. Cocomazzi, *La comunicazione del rischio per la sicurezza alimentare*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2009, 4, 45; N. Galluzzo, *Percezione del rischio alimentare da parte del consumatore e ruolo dei mass media: il caso della psicosi da influenza aviaria in Italia*, in *q. Riv.* www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2008, 64.

⁽¹⁹⁾ Fondamentale in questo campo l'apporto della psicologia cognitiva e comportamentale: D. Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, Londra, 2011; M.G. Morgan, B. Fischhoff, A. Bostrom, C.J. Atman, *Risk Communication. A Mental Models Approach*, Cambridge, 2002; D. Kahneman, P. Slovic, A. Tversky (a cura di), *Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge, 1986.

⁽²⁰⁾ A partire dal lavoro pionieristico dell'economista H. Simon, *A Behavioral Model of Rational Choice*, in *Quarterly Journal of Economics*, 1955, 69, 99.

⁽²¹⁾ La *Refit evaluation* SWD(2018) 38 final, cit., 42 dedica queste poche righe al tema: "Effective risk communication should also take into account that humans tend to take decisions not based on statistical analyses, but often on the avoidance of certain risks which are considered as most relevant to them", per poi offrire un esempio.

del reg. 178/2002 annovera tra i principi generali che devono presiedere alla comunicazione del rischio la necessità di tener presente la percezione del rischio. Anche nel caso dei pregiudizi cognitivi, così come in quello di un'insufficiente cultura scientifica, ci troviamo di fronte ad un problema sistemico, in grado di condizionare l'effettività della comunicazione del rischio. Se da un lato possono essere introdotti dei correttivi utili a contrastare eventuali errori di giudizio²², dall'altro lato non può essere sottaciuto che, sfruttando i pregiudizi cognitivi da cui tutti siamo afflitti, è possibile manipolare la nostra percezione del rischio, ad esempio demonizzando un certo prodotto o, al contrario, minimizzandone gli effetti negativi²³.

Il terzo tema, sempre di carattere generale, che influisce sulla comunicazione del rischio è rappresentato dall'idea per cui il rischio non esiste nel vuoto, ma si colloca in un contesto di valori, tradizioni, preferenze che lo caratterizzano in modo significativo. La *Refit evaluation* nota come una serie di rischi, ad esempio legati agli organismi geneticamente modificati o all'impiego di prodotti fitosanitari, si intreccino con questioni più ampie quali le tensioni tra produzioni locali e globalizzazione oppure quelle tra protezione dell'ambiente e produzione agroalimentare²⁴. Si tratta tuttavia di

considerazioni che, ad opinione della Commissione, non possono rientrare nella comunicazione del rischio in ragione della prospettiva più limitata che questa ha all'interno del reg. 178/2002. Ma, al di là dei limiti normativi che possono restringere il *focus* della comunicazione del rischio, è indubbio che la percezione di un rischio sia determinata non solo da fattori direttamente connessi a quel rischio, ma anche dal contesto in cui questo è collocato; ragion per cui una comunicazione del rischio che non tenga conto di questo perde parte della sua efficacia²⁵.

3.- Comunicazione del rischio e comunicazione scientifica

I tre temi di taglio generale che si sono illustrati nella sezione precedente risentono fortemente dei risultati di studi che si collocano fuori dall'area del giuridico, dalla psicologia alla sociologia passando per l'economia, la filosofia e le scienze cognitive. Si tratta inoltre di temi che toccano, da prospettive diverse, le modalità con cui le informazioni scientifiche vengono trasmesse al pubblico. Un ulteriore contributo in questa direzione è offerto dal recente sviluppo di un filone di riflessio-

(²²) Si tratta di forme di c.d. *debiasing*, su cui, da una prospettiva che avversa l'utilizzo della *bounded rationality* come giustificazione per l'introduzione di nuove forme di paternalismo, G. Mitchell, *Libertarian Paternalism Is an Oxymoron*, in *Northwestern University Law Review*, 2005, 99, 1245; E.L. Glaeser, *Paternalism and Psychology*, in *University of Chicago Law Review*, 2006, 73, 133. Sull'utilizzo del diritto come strumento di *debiasing* C. Jolls, C. Sunstein, *Debiasing through Law*, in *Journal of Legal Studies*, 2006, 35, 199. Con riferimento ai correttivi introdotti nelle attività di comunicazione del rischio A. Bostrom, *Progress in Risk Communication since the 1989 NRC Report: Response to "Four Questions for Risk Communication" by Roger Kasperson*, in *Journal of Risk Research*, 2014, 10, 1259.

(²³) Una serie di esempi sulla manipolazione delle nostre scelte attraverso lo sfruttamento delle *routines* cognitive che caratterizzano il funzionamento del nostro cervello sono contenute in J.D. Hanson, D.A. Kysar, *Taking Behavioralism Seriously: Some Evidence of Market Manipulation*, in *Harvard Law Review*, 1999, 112, 1420; i medesimi Autori ipotizzano alcune soluzioni giuridiche che contrastino i casi di *market manipulation*, in particolare incentrate sulla *product liability*: J.D. Hanson, D.A. Kysar, *Taking Behavioralism Seriously: A Response to Market Manipulation*, in *Roger Williams University Law Review*, 2000, 6, 259.

(²⁴) SWD(2018) 38 final, *cit.*, 42. Il documento, utilizzando il termine *versus*, sembra porre in termini di contrapposizione produzione agroalimentare e protezione dell'ambiente, così come produzioni locali e globalizzazione. In realtà, come la dottrina agraristica da tempo segnala, vi possono essere importanti sinergie, o quantomeno interazioni, tra ciò che viene rappresentato in termini di opposizione. Ad esempio sul rapporto tra produzione agricola e tutela dell'ambiente già nel 1981 Emilio Romagnoli scriveva degli agricoltori come custodi dell'ambiente: E. Romagnoli, *Circolazione giuridica della terra, professionalità dell'impresa agricola e conservazione dell'ambiente*, in *Giur.agr.it.*, 1981, 1, 7.

(²⁵) Alcuni autori invertono i termini della questione, ritenendo sia più significativo il contesto in cui la comunicazione avviene che la comunicazione stessa; ad esempio C. Ferreira, *Food Information Environments: Risk Communication and Advertising Imagery*, in *Journal of Risk Research*, 2006, 9, 851, ritiene sia più importante concentrarsi sul contesto entro cui il rischio e il prodotto alimentare a cui quel rischio è collegato si collocano piuttosto che sul contenuto del messaggio veicolato.

ni che prende il nome di *Science of science communication*²⁶ o di *Public communication of science*²⁷. Di là dalle origini geografiche dei due movimenti, il primo più legato al Nord-America, il secondo all'Europa, il tratto che li accomuna è il tentativo di sviluppare una riflessione metodologicamente robusta e sorretta da dati empirici sulla comunicazione della scienza. Il fine è quello di affinare strumenti analitici in grado di permettere una migliore comprensione dei contesti, istituzioni e destinatari che assumono rilevanza nei processi di comunicazione scientifica per giungere ad accrescere l'efficacia di quegli stessi processi.

Se la comunicazione del rischio è tema che riguarda (anche, se non soprattutto) le modalità attraverso cui la comunicazione scientifica si dà, è possibile, e si spera utile, leggere le disposizioni introdotte dal reg. 2019/1381 alla luce di alcuni dei contributi più significativi che i due movimenti prima ricordati hanno sviluppato al loro interno. In particolare, ci si può chiedere se la nuova sezione 1 *bis* del reg. 178/2002 sposi uno specifico modello di comunicazione scientifica ed eventualmente quale.

A tal riguardo una chiave di lettura è offerta dalle riflessioni di Alan Irwin, il quale individua tre modelli di gestione della comunicazione scientifica²⁸. Più precisamente, egli distingue tre diversi

modi di pensare il rapporto tra comunicazione scientifica e gestione del rischio. Il primo modello (*c.d. first-order thinking*) dà luogo ad una forma di comunicazione *top-down*, in cui il pubblico deve essere, al contempo, educato e rassicurato dalle istituzioni. Alcuni autori hanno definito questo prima tipologia di comunicazione come *deficit model*²⁹: i tratti che la caratterizzano sono dati da un linguaggio comunicativo espresso in termini di certezza, dall'enfasi sull'indipendenza della scienza, dalla mancata considerazione della pluralità e diversità dei destinatari, da un tipo di trasmissione delle informazioni scientifiche gerarchico, unilaterale e autoritativo, dall'idea per cui il pubblico, in questo spinto anche dai media, tende a reagire in modo allarmistico³⁰. Il *deficit model* si basa su una precisa visione epistemologica, descritta criticamente da autori quali Sheila Jasanoff³¹, Ulrich Beck³², Zygmunt Bauman³³, in cui la scienza è rappresentata come uno scrigno di verità a cui le autorità pubbliche possono attingere per portare ordine nella società. Un esempio di questo tipo di comunicazione è rappresentato dalla gestione, specie da parte delle autorità anglosassoni, della crisi della mucca pazza³⁴.

Questa crisi è particolarmente significativa perché ha innescato, quantomeno nel contesto europeo, il passaggio dal primo al secondo modello

⁽²⁶⁾ Si veda il volume curato da K.H. Jamieson, D. Kahan, D.A. Scheufele, *Oxford Handbook of the Science of Science Communication*, Oxford, 2017.

⁽²⁷⁾ Si veda il volume curato da M. Bucchi, B. Trench, *Routledge Handbook of Public Communication of Science and Technology*, Londra, 2014.

⁽²⁸⁾ A. Irwin, *Risk, Science and Public Communication. Third-order Thinking about Scientific Culture*, in M. Bucchi, B. Trench (eds.), *Routledge Handbook of Public Communication of Science and Technology*, Londra, 2014, 160.

⁽²⁹⁾ Il termine si ritrova in J. Ziman, *Public Understanding of Science*, in *Science, Technology and Human Values*, 1991, 16, 99; ma si veda anche B. Wynne, *Knowledges in Context*, in *Science, Technology and Human Values*, 1991, 16, 111.

⁽³⁰⁾ A. Irwin, *Risk, Science and Public Communication*, cit., 161-162.

⁽³¹⁾ S. Jasanoff, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, Cambridge, 1990. L'Autrice, dopo aver analizzato una serie di casi studio che coinvolgono FDA e EPA, conclude che "agencies and experts alike should renounce the naive vision of neutral advisory bodies 'speaking truth to the power', for in regulatory science, more even than in research science, there can be no perfect, objectively verifiable truth. The most one can hope for is a serviceable truth: a state of knowledge that satisfies tests of scientific acceptability and supports reasoned decisionmaking, but also assures those exposed to risk that their interests have not been sacrificed on the altar of an impossible scientific certainty" (250).

⁽³²⁾ U. Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londra, 1992, 51 ss. e 155 ss.

⁽³³⁾ Z. Bauman, *Modernity and Ambivalence*, Cambridge, 1993, 197 ss.

⁽³⁴⁾ A. Irwin, *Citizen Science. A Study of People, Expertise and Sustainable Development*, Londra, 1995, 21 ss. Sui rapporti tra autorità pubbliche, comunicazione del rischio e media J. Eldridge, J. Reilly, *Risk and relativity: BSE and the British Media*, in N. Pidgeon, R.E. Kasperson, P. Slovic (eds.), *The Social Amplification of Risk*, Cambridge, 2003, 138.

(*second-order thinking*) di gestione della comunicazione scientifica³⁵. In questo secondo modello il rapporto tra comunicazione e gestione del rischio è costruito attorno a due parole chiave: dialogo e partecipazione. Anche in questo caso vi sono alcuni tratti comuni che emergono con frequenza e che possono essere considerati quali corollari delle due parole chiave appena ricordate: l'esigenza di garantire maggiore trasparenza nei processi di valutazione e gestione del rischio; una relazione biunivoca tra istituzioni scientifiche e il pubblico; il riconoscimento che la ricerca scientifica non sempre è sinonimo di certezza; la necessità di tenere in debita considerazione le reazioni del pubblico e di non ridurle a semplici allarmismi. I presupposti epistemologici del *second-order thinking* possono essere ritrovati, ad esempio, nel pensiero di Jürgen Habermas³⁶ e di John Rawls³⁷. Seppure dialogo e partecipazione siano due termini che suscitano il consenso pressoché unanime di coloro che si occupano di comunicazione e gestione del rischio, la loro applicazione non pare altrettanto lineare e semplice. Ad esempio, Alan Irwin nota come le iniziative di consultazione e dialogo su scienza e rischio siano una sorta di parentesi all'interno del processo di valutazione e gestione del rischio, fini a se stesse: "an activity to be fed into decision-making at the appropriate

time, alongside other forms of evidence, before business as usual can return"³⁸. In questo senso, *first-* e *second-order thinking* coesistono dando luogo ad un modello in cui le aspirazioni al dialogo e alla partecipazione convivono con l'idea, paternalistica, per cui il pubblico va educato. Sempre Irwin nota come trasparenza e apertura, due capisaldi del *second-order thinking*, non siano inevitabilmente tesi a fare tesoro delle aspettative e preoccupazioni del pubblico, quanto a rassicurare quest'ultimo della bontà del processo decisionale che si sta seguendo³⁹. Brian Wynne pone in luce come la costruzione dei meccanismi democratico-partecipativi attorno alla nozione di rischio rappresenti un ostacolo alla piena efficacia di quegli stessi meccanismi poiché non tiene conto che il pubblico tende a collocare la valutazione del singolo rischio all'interno di un più ampio ventaglio di questioni socio-economiche ed etiche⁴⁰. Per lo stesso Autore, ciò sarebbe il frutto di uno scientismo in cui la scienza diviene un fattore totalizzante e questioni che hanno profonde implicazioni sociali, etiche ed economiche vengono ridotte a *scientific issues o risk issues*⁴¹. Il risultato è quindi la costruzione di un dibattito limitato perché incentrato su una nozione restrittiva di rischio⁴². Più in generale, secondo Irwin in taluni casi l'esito pratico dei tentativi di

⁽³⁵⁾ A. Irwin, *Risk, Science and Public Communication*, cit., 163 ss.

⁽³⁶⁾ J. Habermas, *Towards a Rational Society*, Boston, 1971. Lo Stato e il mercato costituiscono forze che regolano la vita pubblica attraverso meccanismi non partecipativi, mentre ciò che è necessario è una democrazia partecipativa intesa come processo attraverso cui il pubblico può partecipare alle decisioni e come luogo in cui il pubblico è in grado di dialogare.

⁽³⁷⁾ J. Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford, 1999 (prima edizione 1971). Per Rawls le decisioni dovrebbero essere fondate non su autorità e potere, ma su una razionalità partecipativa.

⁽³⁸⁾ A. Irwin, *Risk, Science and Public Communication*, cit., 165.

⁽³⁹⁾ A. Irwin, *The Politics of Talk: Coming to Terms with the 'New' Scientific Governance*, in *Social Studies of Science*, 2006, 36, 299, 306: "The point is that sound science has not been replaced or outmoded by the new style of governance. Instead, transparency and openness are presented as a means of convincing sceptical members of the public to trust decision-making processes. [...] The conventional model of 'best expertise' remains unchallenged: perhaps unsurprisingly, the central issue appears to be public trust in current mechanisms of science policy rather than a more fundamental reappraisal of the relationship between science and social change".

⁽⁴⁰⁾ B. Wynne, *Risk and Environment as Legitimatory Discourse of Technology: Reflexivity Inside Out?*, in *Current Sociology*, 2002, 50, 459, 472: "the definitive modern focus of public discourse on the theme of risk and insecurity alone, as if this were the universal natural meaning of the public issues involved over new sciences and technologies, is a key obstacle to any democratic impetus" (enfasi nell'originale).

⁽⁴¹⁾ B. Wynne, *Public Engagement as a Means of Restoring Public Trust in Science – Hitting the Notes, but Missing the Music?*, in *Community Genetics*, 2006, 9, 211, 214: "This culture of scientism, or istituzionalized idolatry of science, is bound to treat public rejections of those things done in the name of science, as rejection of science".

⁽⁴²⁾ A. Irwin, *The Politics of Talk*, cit., 302: "the human dimensions of technical change are denied by expert discourses that reduce more ambiguous framings of such issues as genetically modified (GM) foods to a scientific discussion of risks and benefits. Larger questions of the character and direction of scientific and technological change are effectively ignored whilst 'risk' comes to be defined in narrow, technically measurable terms".

dialogare con il pubblico non ha generato consenso sociale, bensì ulteriori contestazioni⁴³.

Anche in ragione dei problemi evidenziati, Irwin propone un terzo modo (*third-order thinking*) di concepire i rapporti tra comunicazione e gestione del rischio. Per ammissione dello stesso Autore, non si tratta di un modello sul cui calco costruire la relazione tra comunicazione e gestione del rischio, quanto di una nuova sensibilità, più critica e riflessiva, sulle pratiche reali di comunicazione del rischio in cui, come notato, *first- e second-order thinking* convivono. Vi sono in particolare due indicazioni di massima che è possibile distillare da questo nuovo modo di pensare la comunicazione scientifica. In primo luogo, il fatto che dialogo e partecipazione possano accrescere l'antagonismo invece che generare consenso sociale rende opportuno, se non necessario, rendere espliciti i limiti cui le diverse forme di coinvolgimento democratico del pubblico vanno incontro. In aggiunta, dovrebbe essere altrettanto chiaro che la scelta finale tra le diverse alternative è eminentemente politica e che non tutte le decisioni che involgono questioni tecnico-scientifiche possono essere tramutate in referendum pubblici⁴⁴. In secondo luogo, la comunicazione del rischio non può sposare una nozione di rischio troppo limitata perché il pubblico tende a valutare i singoli rischi tenendo in considerazione un insieme di questioni più ampie di quelle strettamente riconducibili, sotto un profilo scientifico, al rischio in esame⁴⁵. In termini positivi, è necessario collocare il singolo rischio in un contesto ampio, che ricomprenda fattori sociali, etici ed economici, quali ad esempio

l'impatto di quel particolare rischio sull'assetto produttivo tradizionale o la sua connessione con fenomeni come quelli della globalizzazione e dell'innovazione.

4.- La comunicazione del rischio nel Regolamento 2019/1381

A quale dei tre modelli delineati da Irwin è riconducibile il reg. 2019/1381? La lettura degli obiettivi fornisce alcune indicazioni utili. Da un lato, si parla di "accrescere la conoscenza e la comprensione delle questioni specifiche in esame" (art. 8 *bis*, lett. a); di "fornire una solida base, anche scientifica se opportuno, per la comprensione delle decisioni di gestione del rischio" (art. 8 *bis*, lett. c); di "incoraggiare la comprensione dell'analisi del rischio tra il pubblico [...] per aumentare la fiducia nei suoi risultati" (art. 8 *bis*, lett. e); di "contribuire a combattere la diffusione di informazioni false e fuorvianti" (art. 8 *bis*, lett. f). Dall'altro lato, troviamo riferimenti alla necessità di "assicurare l'opportuna partecipazione dei consumatori, delle imprese alimentari e del settore dei mangimi, della comunità accademica e di tutte le altre parti interessate" (art. 8 *bis*, lett. f) e di "assicurare l'opportuno e trasparente scambio di informazioni con le parti interessate" (art. 8 *bis*, lett. g). Il primo gruppo di obiettivi sembra in larga misura rientrare in quello che è stato definito come il primo tipo di relazione tra comunicazione e gestione del rischio: un modello in cui le istituzioni pubbliche veicolano informazioni al pubblico in modo preva-

⁽⁴³⁾ A. Irwin, *Risk, Science and Public Communication*, cit., 165-166. Irwin porta in particolare il caso degli incontri organizzati all'interno dell'iniziativa GM Nation?, sviluppata nel Regno Unito, la quale aveva lo scopo di avviare un dialogo con le parti sociali circa la commercializzazione di sementi geneticamente modificate. L'autore nota che "any hope that such an exercise in engagement would lead to social consensus was certainly disappointed. One characteristic outcome of engagement exercises is that they lead to further accusations and arguments" (166).

⁽⁴⁴⁾ A. Irwin, *Risk, Science and Public Communication*, cit., 168: "This is especially important when the contemporary demand for transparency and dialogue must sit alongside the unavoidable requirement for accountability and leadership. A commitment to openness and democracy should not imply an abnegation of institutional responsibility nor that complex issues of socio-scientific decision-making should always be turned over to a referendum. Instead, new forms of leadership are required which are open and transparent but also capable of defending chosen courses of action in full acknowledgement of significant areas of uncertainty and the existence of alternative strategies and perspectives".

⁽⁴⁵⁾ A. Irwin, *Risk, Science and Public Communication*, cit., 168.

lentemente unidirezionale. Gli obiettivi ricompresi nel secondo gruppo paiono invece dare attuazioni a quelle aspirazioni al dialogo, trasparenza e partecipazione che caratterizzano il *second-order thinking*. Il tema della trasparenza è peraltro già presente, in una pluralità di declinazioni, all'interno del diritto alimentare tanto da portare un Autore a notare che si tratta di un concetto polisemico⁴⁶, nel senso che le sue applicazioni spaziano dall'identificazione e documentazione delle procedure di produzione interne all'azienda⁴⁷ all'etichettatura dei prodotti e alla loro tracciabilità, dall'essere uno strumento per la stabilizzazione dei mercati al rappresentare un meccanismo di governance dei processi regolativi⁴⁸.

In definitiva, il reg. 2019/1381, anche sulla scorta di modelli già presenti nel diritto alimentare successivo alla crisi della mucca pazza, sembra rappresentare l'ennesimo esempio di coesistenza di due modi di concepire la comunicazione scientifica e i suoi rapporti con la gestione del rischio.

D'altro canto già nei documenti che hanno preceduto il regolamento del 2019 emerge chiaramente come dialogo e trasparenza non possano non accompagnarsi ad una missione educativa volta a rimediare all'insufficiente cultura scientifica che caratterizzerebbe il pubblico⁴⁹. Si tratta sicuramente di una forma di commistione più robusta rispetto alla versione originaria del reg. 178/2002, in cui, come visto, i riferimenti operativi alla fase di comunicazione del rischio erano scarni. Se si leggono i principi generali elencati nell'art. 8 *ter* si

coglie una maggiore maturità e consapevolezza nell'indicare alle istituzioni competenti come comunicare il rischio; una consapevolezza e maturità che risentono fortemente di quel modello partecipativo-democratico che Irwin definisce di *second-order thinking*.

A questo si può aggiungere che sarà importante valutare la *law in action* e, in particolare, i contenuti del piano generale sulla comunicazione del rischio che la Commissione dovrà adottare nel prossimo futuro. In tale prospettiva particolare importanza sembra assumere la lett. *d*) dell'art. 8 *quater*, la quale prevede che il piano debba stabilire "gli opportuni meccanismi per garantire un dialogo aperto tra i consumatori, le imprese alimentari e del settore dei mangimi, la comunità accademica e tutte le altre parti interessate, e la loro opportuna partecipazione".

Qualche indicazione preliminare può essere rinvenuta nelle Linee guida sulla comunicazione del rischio dell'EFSA, in cui ad esempio si sottolinea l'importanza di comunicare anche le situazioni di incertezza scientifica al fine di evitare una comunicazione improntata in termini di certezza che è tipica del *first-order thinking*⁵⁰. Ulteriori elementi utili potranno essere colti dal capitolo IV per quanto riguarda gli strumenti e i canali attraverso i quali fare comunicazione del rischio. A tal riguardo, le Linee guida distinguono tra diversi *media* e per ciascuno di essi viene indicato quando vi è opportuno ricorrervi, i casi in cui possono essere utili, quando infine sono inadeguati⁵¹.

⁽⁴⁶⁾ F. Albisinni, *Transparency, crisis and innovation in EU Food Law*, in *Riv.reg.merc.*, 2015, 1, 97, 111.

⁽⁴⁷⁾ I prodromi di una maggiore attenzione verso la trasparenza si sarebbero avuti già negli anni '90 del secolo scorso con riferimento all'introduzione dell'obbligo di adottare le procedure HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*): Albisinni, *Transparency, crisis and innovation in EU Food Law*, cit., 104-105.

⁽⁴⁸⁾ F. Albisinni, *Transparency, crisis and innovation in EU Food Law*, cit., 110 individua quattro aree del diritto alimentare caratterizzate dalla presenza di riferimenti alla trasparenza: trasparenza nella regolazione e nella governance; trasparenza all'interno delle attività degli operatori del settore alimentare; trasparenza all'interno del mercato e delle relazioni economiche (comprese quelle *Business to Business*); trasparenza nella comunicazione e informazione ai consumatori, sia essa attuata da autorità pubbliche o da operatori privati.

⁽⁴⁹⁾ In questo senso sono esemplificativi i riferimenti alla mancata distinzione tra rischio e pericolo e alla necessità che la comunicazione del rischio, e la comunicazione scientifica più in generale, si facciano carico di questo deficit, educando il pubblico: SWD(2018) 38 final, cit., 41-42; COM(2018) 179 final, cit., 3-4.

⁽⁵⁰⁾ EFSA, *Alimenti: temporale in arrivo*, cit., 11. Sull'importanza di saper comunicare anche situazioni di incertezza scientifica R.E. Lofstedt, *How Can we Make Risk Communication Better? Where Are we and Where Are we Going?*, in *Journal of Risk Research*, 2006, 9, 869, 872 e 881-882.

⁽⁵¹⁾ EFSA, *Alimenti: temporale in arrivo?*, cit., 19 ss.

Aleggiano in ogni caso sullo sfondo i due rischi che Irwin ha sottolineato con riferimento al secondo modello di relazione tra comunicazione e gestione del rischio e rispetto ai quali il piano generale non può intervenire, se non in modo marginale.

Se il punto focale di quest'ultimo è rappresentato dalla creazione di un quadro integrato di comunicazione, rimane da comprendere che ruolo avrà una comunicazione partecipativa, democratica e trasparente all'interno del processo decisionale. In particolare, si tratterà di una delle tante fasi che costellano l'*iter* decisionale, da aprire e poi chiudere quasi fosse una componente a sé stante? Oppure assumerà un rilievo trasversale, permeando tutte le tappe che caratterizzano il processo decisionale? In aggiunta, sulla base di quali fattori verrà costruito il rischio da comunicare?

Si prenderanno in considerazione solo fattori tecnico-scientifici oppure questi verranno collocati in un orizzonte di valori e interessi più ampio?

Spostandosi su un piano parzialmente diverso, la previsione di una comunicazione partecipativa e democratica può implicare problemi di rappresentatività⁵². Se si utilizzano modalità partecipative incentrate, ad esempio, su *focus groups*, tavoli di lavoro ristretti, interviste tramite questionari ci si deve interrogare sui criteri di selezione utilizzati per coinvolgere i partecipanti.

Il campione coinvolto è sufficientemente ampio? Rappresenta interessi diversificati? Si tratta di domande cruciali per rendere efficace e ricca di significato una fase dell'analisi del rischio che in tempi recenti è molto enfatizzata, ma che troppo spesso è ridotto a livello operativo a stereotipo.

5.- La comunicazione del rischio negli Stati Uniti e in Giappone

Ulteriori spunti possono essere tratti allargando l'orizzonte di analisi ad altre esperienze giuridiche. Una delle considerazioni che più frequentemente emerge leggendo gli studi che si occupano di valutare criticamente i rapporti tra comunicazione e gestione del rischio è data dall'assenza di ricette universali che possano essere efficaci quale che sia l'ambiente sociale e l'assetto istituzionale in cui queste trovano applicazione. In altri termini, ad emergere con una certa forza è l'importanza del contesto.

Un primo esempio di come la comunicazione del rischio possa essere influenzata dal contesto istituzionale è offerto dall'esperienza statunitense. Come noto, negli Stati Uniti diverse agenzie e dipartimenti si occupano della sicurezza dei prodotti alimentari, in ragione del tipo di prodotto interessato o del tipo di rischio che viene in rilievo⁵³. Così, lo *U.S. Department of Agriculture* (USDA) e, in particolare, il *Food Safety and Inspection Service* (FSIS) ha competenza relativamente alle carni, pollame e uova (se trasformate); l'*Environmental Protection Agency* (EPA) sui pesticidi utilizzati nella produzione di alimenti; la *Food and Drug Administration* (FDA) su tutti gli altri prodotti alimentari non coperti dallo USDA e per tutti i tipi di rischio alimentare non rientranti nel raggio di azione dell'EPA.

Ognuna di queste istituzioni svolge autonomamente i propri processi di analisi del rischio, comprese le attività di *risk communication*. In questo senso l'esperienza statunitense testimonia un certo grado di frammentazione che dipende dall'assetto istituzionale che caratterizza la U.S. *food*

⁽⁵²⁾ A. Irwin, *The Politics of Talk*, cit., 315.

⁽⁵³⁾ T. Babuscio, *Alimenti sicuri e diritto: analisi di problemi giuridici nei sistemi amministrativi delle autorità per la sicurezza alimentare europea e statunitense*, Milano, 2005; M. Ferrari, U. Izzo, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012, 49 ss.; F. Bruno, *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Milano, 2017, 49 ss.; M.T. Roberts, *US Food Law: Responding to Changing Social Conditions*, in F. Albisinni, L. Costato (a cura di), *European and Global Food Law*, Milano, 2016, 57, 62 ss.; N.D. Fortin, *Food Regulation. Law, Science, Policy, and Practice*, Hoboken, 2009, 23 ss. Per una prospettiva sull'evoluzione storica delle competenze delle diverse istituzioni che si occupano di sicurezza alimentare negli Stati Uniti P.A. Curtis, E.L. Steinberg, M.A. Parisi, J.K. Northcutt, *How Did We Get Where We Are Today?*, in P.A. Curtis (ed.), *Guide to US Food Laws and Regulations*, Chichester, 2013, 23.

safety. Ai diversi luoghi istituzionali in cui la comunicazione del rischio prende corpo corrispondono anche differenti politiche, sensibilità e strumenti. EPA e FDA sono tradizionalmente più sensibili agli interessi dei consumatori rispetto allo USDA, che storicamente è un dipartimento *pro-business*. Ciò trova riflesso nelle *risk communication policies*, più strutturate nel caso delle prime due agenzie rispetto a quelle adottate dal *Department of Agriculture*. Quest'ultimo non ha, ad esempio, un piano generale per la comunicazione del rischio, né all'interno del suo sito è possibile rinvenire una pagina specificamente dedicata alla *risk communication*⁵⁴. Se è pur vero che i risultati dei *risk assessments* sono resi pubblici on-line, ancora una volta manca una cornice generale che inserisca queste informazioni in una attività più ampia e organica di comunicazione del rischio⁵⁵. La stessa lettura dei documenti relativi alle singole valutazioni del rischio rivela un linguaggio espresso in termini di certezza e, in generale, *top-down*⁵⁶.

FDA e EPA hanno adottato una strategia comunicativa diversa. A partire dai primi anni del 2000, l'EPA ha sistematicamente commissionato e pubblicato una serie di documenti che hanno ad oggetto la comunicazione del rischio. In realtà già nel 1988 vengono date alla stampa le *Seven Cardinal Rules of Risk Communication* che possono essere concepite come i principi generali che devono presiedere alla comunicazione del

rischio⁵⁷. La prima regola è significativamente dedicata alla necessità di coinvolgere il pubblico, informandolo ma anche richiedendone la cooperazione; a questa se ne aggiungono altre, quali ad esempio la necessità di riconoscere il ruolo giocato dalle emozioni, di evitare un linguaggio troppo tecnico che possa costituire una barriera tra chi comunica e chi ascolta, di accettare l'esistenza di aree di incertezza, di differenziare il messaggio in ragione dei differenti segmenti di pubblico. I documenti successivi hanno predisposto linee guida e manuali operativi a supporto di coloro che, all'interno dell'EPA, sono chiamati a confezionare i messaggi con cui i singoli rischi vengono comunicati. Alcuni di questi si concentrano sugli strumenti che possono essere utilizzati (*surveys, workshops, numeri verdi, etc.*)⁵⁸; altri, in una prospettiva più ampia, su cosa si debba intendere per comunicazione del rischio, quale sia il ruolo giocato dai meccanismi cognitivi nella percezione del rischio, quali siano i limiti delle attività di comunicazione del rischio⁵⁹. L'impressione generale che si ricava dalla lettura dell'insieme dei documenti citati è che l'EPA si sia da tempo dotata di un robusto apparato di regole, linee guida e strumenti operativi che le permettono di comunicare i rischi in modo efficace.

Anche la FDA ha pubblicato alcuni documenti in materia di *risk communication*; ad assumere particolare rilevanza è il *Strategic Plan for Risk Communication*⁶⁰. Si tratta del documento che

(⁵⁴) Nella pagina dedicata alla *risk analysis* condotta dal FSIS i riferimenti alla comunicazione del rischio sono scarni: <https://www.fsis.usda.gov/wps/portal/fsis/topics/food-safety-education/get-answers/food-safety-fact-sheets/production-and-inspection/risk-analysis/risk-analysis>. Nella pagina dedicata a *Health and Safety*, nella sezione intitolata *Enhancing Public Education and Outreach*, vengono riportate alcune iniziative (numeri verdi, chat on-line) che, più che essere forme di comunicazione del rischio vere e proprie, sembrano servizi di assistenza al pubblico: <https://www.usda.gov/topics/health-and-safety>.

(⁵⁵) Cfr. ad es. la pagina che raccoglie i *risk assessments* svolti dal FSIS: <https://www.fsis.usda.gov/wps/portal/fsis/topics/food-safety-education/get-answers/food-safety-fact-sheets/production-and-inspection/risk-analysis/risk-analysis>.

(⁵⁶) A titolo di esempio, si veda una delle valutazioni del rischio più recenti pubblicate dal FSIS e riguardante l'influenza aviaria: *Executive Summary: Interagency Risk Assessment for the Public Health Impact of Highly Pathogenic Avian Influenza Virus in Poultry, Shell Eggs, and Egg Products*, maggio 2010.

(⁵⁷) EPA, *Seven Cardinal Rules of Risk Communication*, aprile 1988.

(⁵⁸) EPA, *Considerations in Risk Communication. A Digest of Risk Communication as a Risk Management Tool*, 2002.

(⁵⁹) EPA, *Risk Communication in Action. The Risk Communication Workbook*, 2007; EPA, *Risk Communication in Action. The Tools of Message Mapping*, 2007.

(⁶⁰) FDA, *Strategic Plan for Risk Communication*, prima versione 2009, aggiornamenti 2012. Il piano è reperibile all'URL: <https://www.fda.gov/about-fda/reports/strategic-plan-risk-communication>.

traccia le linee generali della *policy* che la FDA intende seguire nelle sue attività di comunicazione del rischio. La comunicazione del rischio è considerata parte integrante delle attività della FDA nel duplice senso per cui è un elemento che dovrebbe informare i *core processes* dell'Amministrazione e che l'Amministrazione dovrebbe programmare in modo accurato i propri processi di *risk communication*. A livello operativo, il piano evidenzia alcuni fattori che dovrebbero caratterizzare le iniziative future della FDA in materia. In primo luogo il fatto che la comunicazione del rischio presenta almeno un duplice aspetto: da un lato, la FDA ha il ruolo di veicolare al pubblico le informazioni che essa stessa genera; dall'altro lato, si occupa di controllare le informazioni che i produttori forniscono circa i propri prodotti. Specie nel primo caso si ha l'impressione che la FDA adotti una visione della comunicazione *top-down*, in cui il flusso di informazioni è unidirezionale.

Questa impressione risulta però parzialmente sconsigliata da una sezione del piano strategico di poco successiva, significativamente intitolata *Risk communication is a two-way street*. In essa emergono alcune parole chiave presenti anche nell'esperienza europea: dialogo, interazione, trasparenza. Quest'ultima sembra costituire uno dei valori guida dell'azione della FDA, tanto che nel 2009 è stata lanciata una *Transparency Initiative* e formata una *Transparency Task Force*⁶¹. Il piano passa poi ad esplicitare i principi e obiettivi della *risk communication*. I primi sono costituiti dall'idea per cui la comunicazione del rischio deve essere *science-based*, deve adattarsi a contesti e

destinatari diversi, deve essere indirizzata ad un risultato preciso che, nel caso della FDA, è la protezione della salute pubblica. Quanto agli obiettivi, il documento esplicita tre *overarching goals*: rafforzare la scienza che sta alla base della comunicazione del rischio; accrescere la capacità della FDA di porre in campo una *risk communication* realmente efficace; ottimizzare le procedure e *policies* che presiedono alla comunicazione del rischio⁶². A livello operativo, nel 2011 la FDA ha pubblicato una guida con lo scopo di tradurre in indicazioni operative quello che gli studi in materia di comunicazione del rischio hanno progressivamente evidenziato⁶³. Si tratta di un testo che prende in considerazione una pluralità di aspetti che spaziano dalla percezione del rischio al ruolo dei *mass media*, per poi passare alla costruzione dei messaggi, ai metodi per valutare l'adeguatezza del messaggio diffuso, al tipo di linguaggio che è preferibile utilizzare.

Al *Strategic Plan for Risk Communication* si aggiunge il *Strategic Plan for Risk Communication and Health Literacy, 2017 – 2019*⁶⁴. Il piano è suddiviso in tre sezioni: una prima è dedicata agli obiettivi, una seconda alle modalità per la loro implementazione, una terza agli indicatori per misurare la *performance* nel raggiungimento degli obiettivi. Il piano individua in particolare quattro scopi principali per il triennio 2017-2019: a. maggiore uso di *best practices* e di un linguaggio chiaro nella predisposizione dei messaggi; b. maggiore attenzione a messaggi mirati a specifici gruppi di pubblico; c. miglioramento delle procedure interne che presiedono

(61) Informazioni sono reperibili all'URL: <https://www.fda.gov/about-fda/transparency/transparency-initiative>. L'iniziativa si è sviluppata in tre fasi: nella prima fase sono state rese disponibili informazioni circa la struttura della FDA; nella seconda fase informazioni circa i prodotti e le imprese che ricadono sotto la competenza della FDA; nella terza fase informazioni circa le procedure seguite dalla FDA nei suoi processi decisionali.

(62) Per ogni obiettivo sono fissate delle azioni specifiche finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo stesso.

(63) B. Fischhoff, N.T. Brewer, J.S. Downs, *Communicating Risks and Benefits: An Evidence-Based User's Guide*, FDA, 2011. Nell'introduzione sono riportate le tre domande attorno a cui è stata costruita la guida: a. What does the science say about that aspect of human behaviour? b. What are the practical implications of those scientific results? c. How can one evaluate communications based on that science? A margine, è da notare come uno degli autori, Baruch Fischhoff, sia uno dei pionieri degli studi in materia di *risk communication*.

(64) FDA, *Strategic Plan for Risk Communication and Health Literacy, 2017 – 2019*, settembre 2017. Il documento è scaricabile all'URL: <https://www.fda.gov/science-research/science-and-research-special-topics/risk-communication>.

alla comunicazione del rischio; *d.* maggiore disseminazione delle informazioni e delle comunicazioni. A ciò si deve aggiungere che in seno alla FDA opera un *Advisory Committee on Risk Communication* che ha lo scopo di fornire assistenza al direttore della FDA nell'individuare metodi per comunicare in modo efficace i rischi che rientrano nel campo di competenza dell'Amministrazione⁶⁵.

A completamento della disamina dell'esperienza statunitense, si deve considerare anche il processo di *e-rulemaking* condotto dalle agenzie e dipartimenti statunitensi, tra cui USDA, EPA e FDA⁶⁶. Le procedure previste, e in particolare i documenti citati all'interno delle *Proposed Rules* e *Final Rules*, sono spesso importanti fonti di comunicazione del rischio e, al contempo, di *public engagement*. Sotto quest'ultimo profilo, le proposte di regolazione pubblicate all'interno del *Federal Register* digitale possono essere commentate dal pubblico, formulando critiche, avanzando proposte o fornendo informazioni aggiuntive. La valutazione di queste forme di partecipazione digitale è generalmente positiva, anche se alcuni autori hanno sottolineato che non si devono enfatizzare eccessivamente le potenzialità della regolazione digitale⁶⁷ e proposto miglioramenti al sistema esistente alla luce di una serie di limiti dell'*e-rulemaking* che sono emersi via via nel tempo⁶⁸.

Due considerazioni d'insieme possono essere tratte al termine dell'analisi del modello statunitense. In primo luogo, la frammentazione istituzionale ha riflessi sulle attività di comunicazione del

rischio non solo o, *rectius*, non tanto perché dispersa in luoghi istituzionali diversi, quanto perché diverse sono le politiche comunicative e partecipative adottate. In altri termini, differenti istituzioni hanno differenti culture ed impostano diversamente la triangolazione tra comunicazione scientifica, pubblico e gestione del rischio. La seconda considerazione è strettamente connessa a quanto appena notato. Utilizzando la matrice proposta da Irwin, dobbiamo differenziare il caso dello USDA da quello di EPA e FDA. Nella prima ipotesi, il modello prevalente sembra essere quello del *first-order thinking*, cioè di una comunicazione unidirezionale, solo in parte partecipativa e poco sensibile alle suggestioni che provengono da psicologia, sociologia e *media studies*. Le politiche di *risk communication* fatte proprie da FDA e EPA hanno invece natura parzialmente diversa. Qui assistiamo ad un fenomeno che è già emerso nell'analisi del modello europeo, vale a dire la commistione tra primo e secondo modello. La comunicazione *top-down*, tipica del *first-order*, convive con strumenti di apertura alla partecipazione pubblica e al dialogo caratteristici del *second-order*.

Una seconda esperienza in materia di comunicazione del rischio che è opportuno esplorare, seppur brevemente, è quella giapponese. Le ragioni sono due. Da un lato, l'ordinamento nipponico ha adottato un'architettura, istituzionale e regolativa, in materia di sicurezza alimentare vicina a quella europea⁶⁹, tanto che è possibile parlare di un parziale trapianto giuridico del modello europeo,

⁽⁶⁵⁾ 21 USC 360bbb-6.

⁽⁶⁶⁾ Con l'*E-Government Act* del 2002 si è reso obbligatorio, per tutte le agenzie federali, accettare commenti dal pubblico inviati tramite e-mails nonché pubblicare gli atti dei processi regolativi on-line. C. Beierle, *Discussing the Rules: Electronic Rulemaking and Democratic Deliberation*, 2003, disponibile all'URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/ce47/13634eb322341afbb79b8fa861ab026b4149.pdf>; C. Coglianese, *E-Rulemaking: Information Technology and the Regulatory Process*, in *Administrative Law Review*, 2004, 54, 353; C. Coglianese, H. Kilmartin, E. Mendelson, *Transparency and Public Participation in the Federal Rulemaking Process: Recommendations for the New Administration*, in *George Washington Law Review*, 2009, 77, 924; C. Coglianese, *Enhancing Public Access to Online Rulemaking Information*, in *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law*, 2012, 2, 1. Per una comparazione relativamente ai procedimenti di *rulemaking* negli Stati Uniti e in alcuni paesi europei T.T. Ziamou, *Rulemaking, Participation and the Limits of Public Law in the USA and Europe*, Aldershot, 2001.

⁽⁶⁷⁾ S.J. Balla, B.M. Daniels, *Information Technology and Public Commenting on Agency Regulations*, in *Regulation & Governance*, 2007, 1, 46.

⁽⁶⁸⁾ C. Coglianese, *Enhancing Public Access to Online Rulemaking Information*, cit.

⁽⁶⁹⁾ Si veda la Food Safety Basic Law del 2003.

quantomeno con riferimento all'accoglimento dell'analisi del rischio e alla separazione, istituzionale ed operativa, tra valutazione e gestione del rischio⁷⁰. Dall'altro lato, il caso giapponese rappresenta un interessante esempio di come il contesto culturale *lato sensu* inteso sia in grado di condizionare le regole e attività in materia di comunicazione del rischio.

Partendo dal dato positivo, la *Food Safety Basic Law* contiene due articoli che hanno un impatto diretto sul tema che qui ci occupa. L'art. 13 prevede che nella predisposizione delle politiche di sicurezza alimentare si debba promuovere lo scambio di informazioni e pareri tra le parti interessate al fine di riflettere l'opinione pubblica e di assicurare la trasparenza e correttezza dell'*iter* di formazione di tali politiche. L'art. 9, intitolato *Ruolo dei consumatori*, stabilisce che i consumatori devono giocare un ruolo attivo nel garantire la sicurezza alimentare sforzandosi di accrescere le loro conoscenze e, al contempo, di esprimere i propri pareri circa le politiche di sicurezza alimentare proposte. Si tratta di un articolo interessante sia perché non trova corrispondenza diretta nel reg. 178/2002 sia perché la sua formulazione è espressa più in termini di dovere che di diritto dei consumatori di farsi parte attiva. Già questa prima notazione riflette un tipo di approccio, culturale prima che giuridico, ai rapporti tra società e diritto in cui a prevalere è una visione collettiva, piuttosto che individualistica delle posizioni dei singoli⁷¹. Il diritto, e le posizioni che questo riconosce in capo ai singoli, non devono essere esercitate tanto per la tutela di interessi particolaristici, quanto per perseguire l'utile collettivo seppur

attraverso un'azione individuale che porta un vantaggio (anche) al singolo. Non stupisce quindi che, all'interno dell'art. 9, l'accento venga posto sugli sforzi che i consumatori devono mettere in campo per farsi parte attiva invece che su un consumatore come parte sostanzialmente passiva, destinataria di tutele. Onde evitare possibili fraintendimenti, ciò non significa che il diritto giapponese non preveda norme specifiche che tutelino il consumatore quale parte debole⁷²; al contrario, vi sono testi legislativi particolarmente ricchi che si pongono l'obiettivo di proteggere il consumatore, ma che devono pur sempre essere letti ed interpretati in un'ottica che non può essere quella occidentale, fortemente incentrata sull'idea di diritto soggettivo individuale.

L'autorità giapponese preposta alla valutazione del rischio, la *Food Safety Commission of Japan*, ha pubblicato, prima nel 2006⁷³ e più recentemente nel 2015⁷⁴, due documenti che si occupano di comunicazione del rischio. Si tratta di documenti utili ad aprire una finestra sulle politiche di comunicazione del rischio effettivamente implementate in Giappone; in particolare, il *report* del 2015 identifica alcuni problemi emersi nei primi dieci anni di vita della *Food Safety Basic Law* e propone delle linee direttrici per tentare di superarli. Il problema fondamentale che pregiudica, a giudizio della *Food Safety Commission*, l'efficacia della comunicazione del rischio è che questa, nonostante le previsioni contenute nell'art. 13 e le raccomandazioni elencate nel documento del 2006, è rimasta unidirezionale. Viene in particolare notato come gli incontri, che avrebbero dovuto essere un luogo di dialogo, siano divenuti occasioni per le istituzio-

⁽⁷⁰⁾ T. Takahashi, *Sécurité des denrées alimentaires au Japon*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2009, 23; M. Ferrari, *Risk Perception, Culture, and Legal Change. A Comparative Study on Food Safety in the Wake of the Mad Cow Crisis*, *cit.*; M. Matsuo, *Restructuring Japanese Food Safety Governance: Institutional Changes and Future Challenges*, in *European Food and Feed Law Review*, 2013, 4, 250.

⁽⁷¹⁾ F.K. Upham, *Law and Social Change in Postwar Japan*, Cambridge, 1987; E.A. Feldman, *The Ritual of Rights in Japan: Law, Society and Health Policy*, Cambridge, 2000.

⁽⁷²⁾ Si veda ad esempio la *Consumer Protection Law* e la successiva costituzione della *Consumers Affairs Agency*. Sul ruolo che la normativa a tutela dei consumatori ha con riferimento specifico al tema della sicurezza alimentare cfr. Matsuo, *Restructuring Japanese Food Safety Governance*, *cit.*

⁽⁷³⁾ *Food Safety Commission, Toward Improvement of Risk Communication on Food Safety*, novembre 2006.

⁽⁷⁴⁾ *Planning Committee - Food Safety Commission of Japan, Food Safety Risk Communication*, 28 maggio 2015.

ni pubbliche di fornire informazioni circa un certo rischio senza che a questo momento seguisse alcun *feedback* da parte dei portatori di interesse⁷⁵. La soluzione al problema è espressa in termini piuttosto generali, senza individuare, salvo rare eccezioni⁷⁶, strumenti operativi concreti. Vengono così specificate alcune direttive di fondo che ruotano attorno a parole chiave presenti anche nel reg. 2019/1381: fiducia, apertura e trasparenza, linguaggio chiaro e comprensibile, miglioramento della *scientific literacy* del pubblico.

Le conclusioni che è possibile trarre dall'esperienza giapponese sono duplici ed entrambe testimoniano, come anticipato, l'importanza che il contesto culturale ha sulla *law in action*. La prima è che la comunicazione del rischio in Giappone risponde ad una logica di *first-order thinking*. Di là dalle regole declamate, che parlano di scambio reciproco di informazioni e della necessità di fare tesoro dell'opinione del pubblico nelle decisioni in materia di sicurezza alimentare, di fatto, come riconosciuto dalla stessa *Food Safety Commission*⁷⁷, assistiamo ad un modello comunicativo prevalentemente passivo e gerarchico⁷⁸. La seconda conclusione consiste nell'idea per cui i

consumatori devono essere proattivi nei processi di comunicazione del rischio⁷⁹. Vi è una apparente contraddizione tra l'obbligo di farsi parte attiva e la realtà per cui la comunicazione è *top-down*; ai consumatori viene chiesto di partecipare all'analisi del rischio, ma poi le stesse autorità pubbliche non li coinvolgono e comunicano loro, calandole dall'alto, le informazioni che ritengono rilevanti. Si tratta di una discrasia che, anche in questo caso, deve essere letta alla luce del contesto culturale in cui si inserisce. In effetti, dire che i consumatori giapponesi devono essere proattivi è una previsione che si presta ad un certo margine di ambiguità. Essere attivi può significare portare le proprie istanze, individuali o collettive, di fronte alle istituzioni pubbliche perché contribuiscano a plasmare le politiche in un dato settore; oppure può significare che si deve essere attivi nel recepire, e anzi ricercare, gli input che provengono dalle autorità pubbliche o scientifiche. L'impressione è che ad oggi si sia privilegiata questa seconda linea interpretativa, per ragioni in parte legate all'idea, radicata nella cultura nipponica, di armonia⁸⁰, la quale implica il dovere di rispettare i reciproci ruoli sociali e una certa deferenza verso l'autorità pubblica⁸¹.

(⁷⁵) *Planning Committee - Food Safety Commission of Japan, Food Safety Risk Communication, cit.*, 1.

(⁷⁶) Il documento propone ad esempio di organizzare delle settimane formative per gli insegnanti della scuola dell'obbligo in cui questi vengano istruiti su una serie di aspetti scientifici legati alla sicurezza alimentare, sulla scorta di quanto già sperimentato dalla FDA: *Planning Committee - Food Safety Commission of Japan, Food Safety Risk Communication, cit.*, 8.

(⁷⁷) *Planning Committee - Food Safety Commission of Japan, Food Safety Risk Communication, cit.*, 1 e 3.

(⁷⁸) Con specifico riferimento alla crisi della mucca pazza, J. Sekizawa, *Other Aspects of BSE Issues in East Asian Countries*, in *Risk Analysis*, 3013, 33, 1952, 1955-1956 nota come la comunicazione del rischio sia risultata carente perché impronta al tradizionale *deficit model* e, quindi, poco chiara, autoritativa e unidirezionale.

(⁷⁹) Questa idea, che emerge dalla lettera dell'art. 9, riecheggia anche nel documento del 2015 sulla comunicazione del rischio, in cui si dice che i consumatori "*are required to have media literacy, namely a stance to judge the reliability and accuracy of food-related information transmitted through various media by proactively collecting relevant information*" (enfasi aggiunta) e si aggiunge che devono farsi parte attiva nei forum sulla comunicazione del rischio: *Planning Committee - Food Safety Commission of Japan, Food Safety Risk Communication, cit.*, 10.

(⁸⁰) Il concetto di armonia è stato analizzato con particolare attenzione per spiegare il basso contenzioso che esiste in Giappone. Sull'importanza della nozione di armonia T. Kawashima, *Dispute Resolution in Contemporary Japan*, in A.T. von Mehren (ed.), *Law in Japan: The Legal Order in a Changing Society*, Cambridge, 1963, 41. La visione di Kawashima è stata contestata da alcuni autori successivi, quali ad esempio, seppur da prospettive diverse, J.O. Haley, *The Myth of the Reluctant Litigant*, in *Journal of Japanese Studies*, 1978, 4, 359 e J.M. Ramseyer, M. Nakazato, *Japanese Law. An Economic Approach*, Chicago, 1999.

(⁸¹) È innegabile che una interpretazione di questo tipo offre una visione monolitica della società giapponese, obliterando le differenze, e conflitti, che pure esistono al suo interno, così come riconducendo ad un'unica cifra distintiva, quella dell'armonia, un'esperienza condizionata da una pluralità di fattori, istituzionali, politici ed economici. Purtuttavia, e a prescindere dalla sua fondatezza, ancora oggi è fortemente radicata la percezione della società e, in particolare, del diritto giapponesi come contraddistinti dai valori dell'armonia, pace e ordine sociale: questo è quanto nota ad esempio E.A. Feldman, *Law, Culture, and Conflict: Dispute Resolution in Postwar Japan*, in D.H. Foote (ed.), *Law in Japan: A Turning Point*, Seattle, 2007, 50.

6.- Conclusioni

Uno degli elementi che più colpisce quando si leggono i vari documenti in materia di comunicazione del rischio è che mentre questi si concentrano in maniera piuttosto diffusa sulla differenza tra pericolo e rischio, ritenendo l'incapacità di distinguere i due concetti un segno sicuro dell'ignoranza scientifica che affliggerebbe il pubblico, poco o nulla si dice dei rapporti tra comunicazione e paura. La paura sembra essere la grande assente; o, meglio, il convitato di pietra che tutti hanno presente quando parlano di percezione del rischio e di fiducia nelle istituzioni, ma che nessuno evoca apertamente. Eppure la paura è un elemento cruciale. Se è vero che le paure (irrazionali, perché vi sono anche paure razionali molto salutari!) possono avere effetti negativi sulle scelte pubbliche di allocazione delle risorse, è altrettanto vero che una comunicazione scientifica che non tenga conto del peso che la paura ha nelle nostre vite è una comunicazione che giocoforza risulterà limitata nella sua efficacia. In questo senso, la previsione contenuta nell'art. 8 *bis*, lett. f) per cui tra gli obiettivi di EFSA e Commissione rientra anche quello di "contribuire a combattere la diffusione di informazioni false e le relative fonti" dovrebbe essere interpretata come l'obbligo delle istituzioni pubbliche di proteggere il pubblico non solo dai rischi, ma anche dalle paure (irrazionali)⁸². Si tratta di una lettura che pare tanto più giustificata se si tiene in considerazione che sono sempre più frequenti i casi in cui le nostre paure e percezioni vengono manipolate per ragioni poli-

tiche ed economiche da quelli che possono essere definiti come "imprenditori della paura"⁸³.

Connesso al tema della paura vi è quello della nozione di rischio. Si è notato più volte in precedenza che le istituzioni pubbliche e scientifiche tendono ad accogliere una nozione di rischio tecnica e relativamente circoscritta, mentre il pubblico colloca il rischio in un orizzonte di valori e interessi più ampio e non immediatamente collegabile a quel rischio particolare⁸⁴. Ciò pone la questione della inevitabile discrasia tra la comunicazione *del rischio*, che dovrebbe essere ampia e complessa ponendo il rischio nel suo contesto, così come prendendo in considerazione i suoi effetti su domini diversi, e la comunicazione *su un rischio*, che per sua natura è giocoforza puntuale e specifica. A ciò si aggiunga che contestualizzare il rischio, esplorando le possibili ricadute che il suo inveramento potrebbe determinare in un numero ampio di situazioni, comporta costi significativi. La stessa *Refit Evaluation* riconosce che vi può essere discrepanza tra il contesto a cui le istituzioni pubbliche fanno riferimento quando comunicano un rischio e il contesto a cui il pubblico si riferisce quando percepisce quel medesimo rischio, ma conclude notando come la comunicazione del rischio svolta dall'EFSA, così come è disciplinata dal reg. 178/2002, non può prendere in considerazione altri fattori che quelli strettamente scientifici⁸⁵.

Ci si può chiedere se non si debba ampliare la nozione di rischio e, al contempo, il raggio di azione della comunicazione del rischio, in modo da liberarla dai limiti imposti dal reg. 178/2002⁸⁶. La

(82) Il premio Nobel per l'economia Daniel Kahneman scrive: "I share Sunstein's discomfort with the influence of irrational fears and availability cascades on public policy in the domain of risk. However, I also share Slovic's belief that widespread fears, even if they are unreasonable, should not be ignored by policy makers. Rational or not, fear is painful and debilitating, and policy makers must endeavor to protect the public from fear, not only from real dangers.": D. Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, cit., 144.

(83) H. Rothstein, *The Institutional Origins of Risk: A New Agenda for Risk Research*, in *Health, Risk & Society*, 2006, 8, 215, 216; M. Ferrari, *Risk Perception, Culture, and Legal Change*, cit., 23.

(84) Questo orizzonte di significato più ampio talora contribuisce a trasformare un rischio trascurabile in una paura (irrazionale).

(85) SWD(2018) 38 final, cit., 42: "[...] the limited scope of the communication on science or on food safety leads to difficulty in addressing these wider problems [i.e. protection of the environment vs. the productivity of agriculture, globalisation vs. preference for local production]. Indeed, EFSA risk communication activities under GFL Regulation cannot address criticisms on issues other than science e.g. globalisation concerns".

(86) A. Irwin, *The Politics of Talk: Coming to Terms with the 'New' Scientific Governance*, cit., 302.

risposta dovrebbe tenere necessariamente in considerazione i costi di una simile opzione nonché quale istituzione possa meglio impostare una comunicazione del rischio, per così dire, allargata. In tal senso, anche alla luce della nuova sezione 1 *bis* introdotta dal reg. 2019/1381 che in più occasioni richiede di tenere presenti i rispettivi ruoli di EFSA e Commissione, è probabilmente quest'ultima l'istituzione che dovrebbe farsi carico di collocare la comunicazione degli specifici rischi nel contesto più ampio in cui questi si inseriscono. Vi è infatti un evidente parallelismo tra una comunicazione del rischio che consideri fattori ulteriori rispetto a quelli scientifici e la gestione del rischio che, per sua natura, deve valutare elementi non solo scientifici, ma anche di natura economica, etica, sociale⁸⁷.

Un modello di comunicazione del rischio partecipativa, quale quello che ha chiaramente ispirato le riforme che hanno trovato epifania nel reg. 2019/1381, pone un'ulteriore questione all'interprete relativamente ai meccanismi attraverso cui questa partecipazione prende corpo. Ci si può infatti chiedere quali voci vengono selezionate per partecipare al dibattito, secondo quali criteri, quale visibilità viene loro data. Nella *Refit Evaluation* il problema non è affrontato apertamente, mentre nel reg. 2019/1381 troviamo riferimenti alla necessità di assicurare l'opportuna partecipazione di tutte le parti interessate (art. 8 *bis*, lett. *f*), al principio di apertura quale criterio cui attenersi nello scambio di informazioni (art. 8 *ter*,

lett. *a*), all'obbligo di stabilire "gli opportuni meccanismi per garantire un dialogo aperto" tra le parti interessate (art. 8 *quater*, lett. *d*). Questi principi dovranno essere riempiti di contenuti, in primo luogo nel piano generale sulla comunicazione del rischio che la Commissione è chiamata a redigere, nella consapevolezza che gli strumenti attraverso cui si rendono operativi i meccanismi di partecipazione rappresentano un'importante fonte di potere⁸⁸.

Infine, alcune riflessioni debbono essere svolte anche con riferimento ai rapporti tra comunicazione del rischio e globalizzazione: che senso ha oggi parlare di politiche nazionali (o regionali) di *risk communication* in un contesto sempre più globale⁸⁹? Ancora una volta, alcune riflessioni svolte da esperti della comunicazione possono aiutare a leggere le nuove norme introdotte nel 2019. La prima di queste riguarda il collasso dei contesti comunicativi⁹⁰. Viviamo in un tempo in cui la comunicazione scientifica avviene in tempo reale⁹¹ e non segue più il modello tradizionale in cui, secondo il pensiero di Kuhn, ad essere divulgata era la scienza che risultava vincitrice al termine del cambio di paradigma. Oggi è possibile assistere, se non prendere parte, a dibattiti su questioni scientifiche non ancora consolidate e molto controverse⁹². Una comunicazione imposta in termini unidirezionali e di certezza, quale quella che caratterizza il modello di *first-order thinking* che, come visto, continua a convivere con quello democratico-partecipativo, mostra tutti

⁽⁸⁷⁾ Stupisce che la *Refit Evaluation*, quando tratta dell'importanza del contesto in cui uno specifico rischio viene collocato, non citi la Commissione, ma parli, al contrario, solo dell'EFSA, concludendo che quest'ultima non può farsi carico di fare proprie considerazioni che, per loro natura, si collocano fuori dalla scienza. Se l'EFSA non può farsene carico, la Commissione può invece svolgere tale compito.

⁽⁸⁸⁾ A. Irwin, *The Politics of Talk*, cit., 316.

⁽⁸⁹⁾ A. Irwin, *Risk, Science and Public Communication*, cit., 168.

⁽⁹⁰⁾ M. Bucchi, B. Trench, *Science Communication Research. Themes and Challenges*, in M. Bucchi, B. Trench, *Routledge Handbook of Public Communication of Science and Technology*, Londra, 2014, 1, 10.

⁽⁹¹⁾ Il riferimento è chiaramente all'utilizzo del web per veicolare informazioni scientifiche; un utilizzo che comporta nuovi problemi, con riferimento ad esempio alla possibilità di accedere a tali informazioni o alla capacità di discernere l'affidabilità. Sul tema, tra i molti, I. Peterson, *Touring the Scientific Web*, in *Science Communication*, 2001, 22, 246.

⁽⁹²⁾ B. Trench, *Internet: Turning Science Communication Inside-out?*, in M. Bucchi, B. Trench, *Routledge Handbook of Public Communication of Science and Technology*, Londra, 2014, 185. Nel contributo viene notato come, nella maggior parte dei casi, le informazioni scientifiche rese pubbliche on-line dalle istituzioni scientifiche non lascino spazio a commenti o interazioni da parte dei lettori, lasciando l'impressione che si tratti di forme di auto-promozione e non di vera condivisione (191-192).

i suoi limiti in un contesto di questo tipo. Una seconda riflessione concerne la molteplicità ed eterogeneità del pubblico a cui la comunicazione si rivolge, nonché dei contesti, in *primis* culturali, in cui questa si innesta. È difficile pensare a politiche di comunicazione del rischio efficaci in tutti i contesti e per qualsiasi tipo di pubblico specie in un momento storico in cui un messaggio predisposto dalle istituzioni comunitarie può, in tempo reale, essere recepito in Giappone (o viceversa) o, ancora, essere letto da cittadini con un'elevata o limitata *scientific literacy*. Se tipo di pubblico e contesto influenzano le attività di *risk communication*, ci troviamo di fronte alla necessità di pensare a modelli comunicativi diversificati, con tutto il bagaglio di ulteriori costi e complessità che questa opzione reca con sé. Queste prime due riflessioni portano ad un ultimo interrogativo: abbiamo bisogno di un nuovo paradigma di *public engagement with science* e, ancora più radicalmente, perché promuovere un modello partecipativo democratico in campo scientifico⁹³? Non è semplice offrire una risposta. Da un lato, alla luce dei limiti emersi con riferimento al *first-* e *second-order thinking*, è sicuramente necessario ripensare cosa si debba intendere per partecipazione pubblica e come strutturarla in modo da evitare che venga utilizzata in modo puramente strumentale. Dall'altro lato, in una fase storica in cui innovazione e ricerca scientifica non solo sono globali, ma sono sempre più condotte da privati e sottratte al controllo pubblico diviene ancora più importante creare meccanismi democratici e aperti di coinvolgimento dei cittadini.

ABSTRACT

Il nuovo regolamento sulla trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio pone nuovamente il giurista di fronte a questioni cruciali che attengo-

no al rapporto tra diritto e comunicazione scientifica. Al legislatore è chiesto di predisporre strumenti che realizzino obiettivi e principi di interesse generale e che medino le molteplici relazioni tra scienza e pubblico. In tal senso, già dalla lettura della Sezione 1 bis del nuovo regolamento, dedicata alla comunicazione del rischio, emergono alcuni termini (e temi) ricorrenti: fiducia, comprensione, trasparenza, percezione, dialogo.

*Il contributo si propone di leggere le nuove disposizioni in materia di comunicazione del rischio alla luce delle suggestioni che provengono da una nuova branca di studi, denominata *The Science of Science Communication*, che combina diverse scienze, quali psicologia, scienze cognitive, economia, diritto, media studies, sociologia. Prendendo spunto dalla suddivisione proposta da Alan Irwin, che distingue tre diversi modi di concettualizzare i rapporti tra scienza e pubblico, e utilizzando esempi provenienti da esperienze giuridiche diverse, quali in particolare quella statunitense e giapponese, si offriranno spunti utili a ricostruire una disciplina della comunicazione del rischio in grado di rispondere ad alcune delle esigenze di una società complessa e sempre più liquida.*

The new regulation on the transparency and sustainability of the EU risk assessment forces legal scholars to face crucial issues concerning the relationship between law and science communication. Lawmakers are asked to offer tools capable to put some flesh on goals and principles pertaining to the public realm and to strike a balance among the numerous relations occurring between science and the public. At this regard, Section 1a of the new regulation, devoted to risk communication, includes terms (and themes) that are recurring: trust, understanding, transparency, perception, dialogue.

The article's goal is reading the new provisions on

⁽⁹³⁾ Sono questi gli interrogativi che aprono l'editoriale di J. Stilgoe, S.J. Lock, J. Wilsdon, *Whys Should we Promote Public Engagement with Science?*, in *Public Understanding of Science*, 2014, 23, 4.

risk communication taking into account some of the hints coming from a new branch of studies, namely The Science of Science Communication, that combines together different sciences, such as psychology, cognitive sciences, economics, law, media studies, sociology. Starting from the partition proposed by Alan Irwin, who differentiate

three ways to conceive the relations between science and the public, and using examples coming from other legal traditions, such the US and Japanese ones, I will try to offer a few thoughts useful to shape a regulation of risk communication capable to meet some of the needs of a society that is complex and increasingly liquid.

□