

DIPARTIMENTO DI
SCIENZE POLITICHE
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI BARI ALDO MORO

Più Europa contro i sovranismi

L'Editoriale di ENNIO TRIGGIANI

Ottanta anni fa si apriva in Europa l'immane tragedia, umana e spirituale, della seconda guerra mondiale; solo dieci anni dopo, nello stesso continente, nasceva il Consiglio d'Europa che cominciava a concretizzare nei nostri Paesi il nuovo ordine internazionale fondato attraverso l'Organizzazione delle Nazioni Unite (1945) e la Dichiarazione universale dei diritti umani (1948). Si è trattato di una vera e propria rivoluzione nel passaggio da una Comunità internazionale basata sugli egoismi nazionalisti fonte di perenni tentativi di sopraffazione reciproca

e guerre ad un'altra caratterizzata da cooperazione e sforzi diretti alla creazione di strategie comuni di sviluppo in un quadro di pace.

Su queste nuove basi sono nati tribunali in grado di giudicare crimini internazionali (dai pur formalmente discutibili sorti a Norimberga e Tokyo a quelli per la ex Jugoslavia e il Ruanda nonché alla Corte penale internazionale dell'Aja) o diretti a superare le carenze di giustizia nazionale sui diritti fondamentali come la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo. Sempre su tali basi sono nati concetti come



Consiglio Regionale della Puglia



Regione Puglia



COMUNE DI BARI



Cofinanziato dall'UE



VERSIONE ONLINE

www.sudineuropa.net



Tutela dei consumatori e COMPOSIZIONE DEI PRODOTTI ALIMENTARI

di GIUSEPPE MORGESE

1. Il 24 giugno 2019, la Commissione europea ha reso noti i risultati di una campagna di prova paneuropea condotta dal suo Centro comune di ricerca (CCR) e relativa alle differenze di qualità tra i prodotti alimentari, così aggiungendo un ulteriore tassello a un'efficace politica di tutela dei consumatori di prodotti alimentari nell'Unione europea.

Com'è noto, tale politica – che è materia di competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri ex art. 4 TFUE – trova il suo fondamento a livello sovranazionale nell'art. 169 TFUE, secondo cui, “[a] fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, l'Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi” (par. 1). Il conseguimento di questa finalità è assicurata mediante misure sia di ravvicinamento delle disposizioni nazionali sul mercato interno, sia di sostegno, integrazione e controllo della politica dagli Stati membri (par. 2), ferma restando la possibilità per questi ultimi di introdurre o mantenere misure nazionali di protezione più rigorose purché compatibili con i Trattati UE e notificate alla Commissione (par. 4). Sotto altro profilo, i consumatori sono presi in considerazione quali beneficiari delle norme relative alla politica agricola comune (art. 39, par. 1, lett. e), TFUE), alla politica di concorrenza (art. 102 TFUE) e agli aiuti pubblici alle imprese (art. 107, par. 2, lett. a), TFUE). L'individuazione di alcune materie in cui sorgono specifiche esigenze di tutela dei consumatori non toglie, tuttavia, che quest'ultima possa ormai essere qualificata come obiettivo di carattere “trasversale”. Per l'art. 38 della Carta di Nizza, infatti, “[n]elle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori”; gli fa eco l'art. 12 TFUE, secondo cui “[n]ella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività dell'Unione sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori”.

Gli atti dell'UE che hanno a che fare direttamente o indirettamente con la tutela dei consumatori coprono settori piuttosto eterogenei tra loro, accomunati però dalla finalità di fornire il livello più elevato possibile di protezione sia so-

stanziale sia procedurale. Volendo fare un'elencazione non esaustiva, si passa dalla sicurezza alimentare ai giocattoli, dalle apparecchiature elettriche ai cosmetici, dai servizi finanziari ai prodotti farmaceutici contraffatti, dai trasporti per i turisti alla multiproprietà. Ma assumono rilevanza anche gli atti sul ritiro dei prodotti difettosi, sulla vendita e sulle garanzie dei beni di consumo, sul credito al consumo, sull'abolizione del c.d. *geo-blocking* e del *roaming*, nonché quelli relativi alle clausole contrattuali vessatorie, alle pratiche commerciali sleali e alla pubblicità ingannevole. Sul piano procedurale, infine, si ricordano le norme sulla risoluzione alternativa delle controversie anche *online*. Sotto tutti questi profili, appare fondamentale l'ultimo programma pluriennale per la tutela dei consumatori (periodo 2014-2020), adottato con regolamento (UE) n. 254/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, con il quale l'UE accorda sovvenzioni al funzionamento delle organizzazioni dei consumatori con l'obiettivo di assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori, conferire un maggior potere ai consumatori e collocare questi ultimi al centro del mercato interno.

2. La campagna di prova paneuropea, i cui risultati sono stati resi noti nel giugno 2019, fa parte di una serie di iniziative che traggono origine dal discorso del Presidente della Commissione europea Juncker sullo stato dell'Unione del 13 settembre 2017. In quell'occasione, è stata messa in luce la necessità che nel mercato interno non vi siano consumatori “di seconda classe”, intendendo per tali coloro ai quali si teme che, specie in alcuni Stati dell'Europa centrale e orientale, vengono venduti prodotti alimentari di qualità inferiore rispetto a quella di altri Stati, nonostante l'identità di confezione e marchio. Si rilevava, per un verso, il fatto che le normative UE prima menzionate considerano tali pratiche illegali e, per altro verso, la necessità di dotare le autorità nazionali di strumenti più incisivi per eliminarle.

In generale, il regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicu-

rezza alimentare, prevede l'obbligo, da un lato, di immettere nel mercato interno solo prodotti alimentari ritenuti sicuri e, dall'altro, di assicurare la corretta informazione e l'assenza di pratiche ingannevoli dei consumatori con riferimento alla composizione e alle caratteristiche dei prodotti alimentari commercializzati. Quest'ultimo obbligo è specificato con il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. Esso fissa le regole sull'etichettatura, ivi compreso il dovere per i produttori di fornire un elenco completo degli ingredienti di cui si compongono i prodotti alimentari commercializzati: tali informazioni, in specie, non devono indurre in errore i consumatori per quanto attiene alle caratteristiche dell'alimento né suggerire loro (con l'apparenza, la descrizione o le illustrazioni) la presenza di uno specifico alimento o ingrediente mentre un componente o ingrediente naturalmente presente o normalmente utilizzato è stato sostituito con diverso componente o ingrediente. Si noti che, per la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (atto cui è stata data attuazione in Italia col d.lgs. 2 agosto 2007, n. 146), le informazioni del regolamento 1169/2011, prima ricordate, sono ritenute “rilevanti” al fine di considerare la loro omissione come una “pratica commerciale ingannevole”, nel caso in cui si riveli idonea a indurre un consumatore medio a prendere una decisione di natura commerciale che altrimenti non avrebbe preso.

Si tratta, quindi, di vedere se la commercializzazione di prodotti alimentari con stessi marchio e imballaggio ma composizione e profilo sensoriale diversi (c.d. prodotti “a duplice qualità”) integri o meno una pratica commerciale ingannevole ai sensi della direttiva 2005/29. Si ricorda che le norme UE ammettono la possibilità che i produttori differenzino i loro prodotti in funzione dei diversi mercati nazionali ma che, al contempo, non è ammessa la presentazione ai consumatori di prodotti diversi come identici in assenza di motivi legittimi e obiettivi, in quanto ciò può indurli in errore. A tal fine, la Commissione ha anzitutto pubblicato la comunicazione del 29 set-



tembre 2017 sull'applicazione delle norme in materia di tutela degli alimenti e dei consumatori alle questioni di differenze di qualità dei prodotti - Il caso specifico degli alimenti, 2017/C 327/01. Essa suggerisce alle autorità nazionali di compiere una valutazione caso per caso per vedere se ci si trovi in presenza di prodotti "a duplice qualità" ove il prodotto specifico e quello di riferimento abbiano una presentazione apparentemente identica, siano commercializzati con lo stesso marchio ma, tuttavia, differiscano notevolmente in termini di composizione e/o profilo sensoriale. In tal caso, le autorità dovrebbero compiere analisi più approfondite per verificare se la commercializzazione dei prodotti qualitativamente inferiori integri una pratica commerciale ingannevole. Con la proposta di direttiva dell'11 aprile 2018 per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'UE relative alla protezione dei consumatori, COM(2018)185 final, la Commissione ha inoltre previsto l'inserzione nella direttiva 2005/29 dell'esplicita ipotesi di pratica commerciale sleale consistente in "una qualsivoglia attività di marketing che promuova un prodotto come identico ad uno stesso prodotto commercializzato in diversi altri Stati membri, mentre essi hanno una composizione o caratteristiche significativamente diverse". Sulla proposta, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto il 2 aprile 2019 un accordo provvisorio che deve essere adottato formalmente dalle due istituzioni.

3. Al fine di compiere una valutazione oggettiva e imparziale dei prodotti "a duplice qualità", e così individuare le pratiche commerciali ingannevoli, risulta però fondamentale disporre di una procedura di analisi armonizzata a livello europeo. Per questo motivo, il CCR della Commissione europea ha pubblicato nel 2018 una apposita metodologia comune per confrontare la qualità dei prodotti alimentari nell'UE (*Framework for selecting and testing of food products to assess quality related characteristics: EU harmonised testing methodology, reperibile online*), finalizzata a effettuare il campionamento, l'analisi e l'interpretazione dei dati in modo comparabile in tutta l'UE evitando l'applicazione di metodi differenti a livello nazionale che possono condurre a risultati altrettanto differenti. Questa metodologia si basa sui principi fondamentali della trasparenza; della considerazione di tutti gli elementi di un'appropriata procedura di valutazione; della comparabilità dei prodotti; delle appropriate procedure per la selezione, il campionamento e la valutazione dei prodotti; dell'inclusione di tutte le parti coinvolte; e dell'imparzialità e correttezza. Applicando tali principi, il documento sulla metodologia comune contiene raccomandazioni sulla selezione, il campionamento, la valutazione, l'analisi sensoriale dei prodotti nonché sull'interpretazione dei dati.

La metodologia comune è stata applicata in occasione della predetta campagna di prova paneuropea, i cui risultati si vanno brevemente a illustrare. Il CCR ha esaminato 1.380 campioni di 128 diversi prodotti alimentari commercializzati in 19 Stati membri, parte dei quali sono stati selezionati perché oggetto di specifiche segnalazioni giunte alle autorità nazionali o alle associazioni dei consumatori. Per tener conto di minime variazioni nella composizione dichiarata, dovute in

genere alle differenti regole nazionali di arrotondamento, si è scelto di operare una ripartizione tra prodotti "identici", prodotti "simili" (variazioni nella composizione entro il 10%) e prodotti "differenti" (variazioni nella composizione oltre il 10%); analogamente, si è proceduto a classificare i prodotti sulla base delle differenze nella parte anteriore della confezione tra "identici", "simili" (con minime differenze che non intaccano l'aspetto generale) e "differenti".

Dall'analisi dei 1.380 campioni, solo il 23% dei 128 prodotti commercializzati in un certo numero di Stati membri sono risultati identici sia nella composizione dichiarata sia nella parte anteriore della confezione. Un altro gruppo di prodotti è risultato identico nella confezione ma solo simile (3% dei casi) o addirittura differente (9% dei casi) nella composizione. Altri prodotti sono invece risultati simili nella confezione e rispettivamente identici (8% dei casi), simili (4% dei casi) o differenti (22% dei casi) nella composizione. Infine, taluni prodotti sono risultati differenti nella confezione e, rispettivamente, identici (2% dei casi), simili (2% dei casi) o differenti (27% dei casi) nella composizione.

4. Va sottolineato come lo studio qui esaminato inviti a non sovrastimare i risultati della campagna di prova paneuropea. Per un verso, i prodotti selezionati non sono certamente rappresentativi dell'ampia varietà di quelli commercializzati sull'intero territorio UE. Per altro verso, la campagna si è svolta solo su 19 dei 28 Stati UE e nel limitato periodo novembre-dicembre 2018. Inoltre, l'analisi comparativa è stata svolta solo sulla composizione dichiarata sulle etichette (dichiarazioni nutrizionali, elenco degli ingredienti) e sull'aspetto della parte anteriore, senza compiere analisi di laboratorio o valutazioni sensoriali da parte di assaggiatori qualificati: ciò significa che le differenze nella composizione dichiarata non implicano necessariamente differenze nella qualità dei prodotti. Ancora, nonostante il timore espresso dal Presidente Juncker (e cioè che i consumatori degli Stati centrali e orientali siano penalizzati rispetto a quelli di altre parti dell'UE), lo studio non ha evidenziato un preciso modello di differenziazione regionale dei prodotti.

Vero è, piuttosto, che lo studio rappresenta soltanto una tappa di un percorso che l'Unione sta compiendo verso la migliore tutela dei consumatori di prodotti alimentari, risultando necessari ulteriori studi, ricerche e iniziative per rendere più rappresentativo il campione dei prodotti commercializzati e soprattutto per approfondire il legame tra la composizione (non solo dichiarata, come nello studio qui esaminato, ma) intrinseca e la qualità di quei prodotti. Il percorso passa necessariamente anche attraverso le associazioni dei consumatori, che spesso si dimostrano i primi "guardiani" della sicurezza alimentare: non è un caso, infatti, che in occasione della pubblicazione dei risultati della campagna paneuropea, la Commissione abbia stanziato - in linea col programma pluriennale del 2014 - 1,26 milioni di euro rivolgendosi a quelle organizzazioni un invito a presentare proposte dirette allo sviluppo di capacità per individuare le pratiche commerciali potenzialmente ingannevoli o fuorvianti.

