

Dalla sentenza Corte di giustizia del 12 ottobre 2017 in causa n. C-289/16 al nuovo regolamento (UE) 2018/848: l'e-commerce di prodotti biologici e l'obbligo di certificazione.

Abstract: nella sentenza in commento la Corte di giustizia dell'Unione europea fornisce un'interpretazione restrittiva dell'art. 28 Reg. (CE) 834/2007, ritenendo che la deroga al sistema dei controlli prevista dall'art. 27 del medesimo regolamento non possa applicarsi alle vendite *on line* in quanto, affinché prodotti possano essere venduti *direttamente* al consumatore (e dunque possa ad essi applicarsi la deroga al sistema dei controlli di cui all'art. 27) è necessario che la vendita avvenga direttamente, ossia alla contemporanea presenza dell'operatore o del suo personale addetto alla vendita e del consumatore finale.

Le vendite *on line*, non comportando per definizione la contemporanea e contestuale presenza di operatore e consumatore, sono dunque escluse dall'ambito di operatività della norma.

Alla luce delle considerazioni espresse nella sentenza in commento, nel presente contributo si svolgono alcune considerazioni ulteriori riguardanti l'evoluzione della nozione di consumatore, anche alla luce delle disposizioni comunitarie successivamente introdotte sul punto.

Il caso.

Una società di diritto tedesco (la *Kamin und Grill Shop GmbH*, in prosieguo *Kamin*), esercente attività di *e-commerce* di accessori per camini e *barbecue*, aveva posto in vendita nel dicembre 2012 una serie di miscele di spezie con la denominazione *Bio-Gewürze* (spezie biologiche).

Poiché il *core business* aziendale non era rappresentato dalla vendita di prodotti alimentari e men che meno di prodotti biologici, all'epoca dei fatti la predetta società non era assoggettata al sistema di controllo previsto dall'art. 27 regolamento (CE) 834/2007, allora vigente, relativo alla produzione biologica ed all'etichettatura dei prodotti biologici.

Con lettera di diffida del 28 dicembre 2002, l'Associazione per la lotta alla concorrenza sleale tedesca (*Zentrale zur Bekämpfung unzulässiger Wettbewerbs eV*¹, in prosieguo, *Zentrale*) contestò la condotta della *Kamin*, ravvisando in essa una pratica commerciale sleale per violazione dell'art. 28, paragrafo 1 del regolamento (CE) 834/2007, a norma del quale un operatore che avesse immesso sul mercato prodotti biologici era tenuto ad assoggettare la sua impresa al sistema di controllo previsto dall'art. 27 del citato regolamento.

La società tedesca, diffidata a sottoscrivere un impegno a cessare il comportamento ritenuto scorretto, ottemperò alla richiesta senza però ammetterne l'esistenza di una vera e propria infrazione.

La *Zentrale* agì così giudizialmente onde ottenere la condanna della diffidata *Kamin* alla rifusione di parte delle spese sostenute per la diffida (€ 219,35), domanda però respinta in primo grado ed accolta in appello.

La controversia, di valore chiaramente bagatellare, pervenne avanti alla Corte federale di giustizia tedesca (*Bundesgerichtshof*), ossia al terzo grado

¹ Si tratta di un'associazione senza scopo di lucro che persegue la dichiarata finalità di promuovere il corretto esercizio della concorrenza leale come *istituto di autoregolamentazione dell'economia*. Vi è infatti da precisare che in Germania non esiste un'autorità amministrativa, come per esempio l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato italiana, che tutela i consumatori dalle pratiche commerciali sleali, né tantomeno il singolo consumatore ha il diritto di promuovere un'azione giudiziaria al riguardo, sicché la salvaguardia contro le pratiche commerciali sleali, cosiddetti *unlautere Handlungen* (letteralmente, *atti disonesti*) spetta ai concorrenti, alle associazioni dei concorrenti, alle associazioni dei consumatori ed ai diversi Ordini professionali.

L'Associazione sopra menzionata, dunque, opera principalmente intentando azioni collettive ai sensi della legge contro la concorrenza sleale (UWG); in caso di atti di concorrenza sleale, essa può agire dinanzi al tribunale civile intentando un'azione ordinaria semplificata contro l'autore della violazione. Di norma, prima di intentare l'azione giudiziale, l'Associazione invia preventivamente una diffida all'autore della violazione, al fine di sollecitarne una politica aziendale di *compliance*, cessando il comportamento anticoncorrenziale.

Questo è proprio quanto è accaduto nel caso di cui si discorre.

Fonte: <https://www.wettbewerbszentrale.de/de>.

di giudizio, ove fu sollevata la questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 28 paragrafo 1 del regolamento (CE) 834/2007.

La suddetta disposizione (oggi espressamente abrogata dal nuovo regolamento (UE) 2018/848) prevedeva testualmente quanto segue:

1. *Prima di immettere prodotti sul mercato come biologici o in conversione al biologico, gli operatori che producono, preparano, immagazzinano o importano da un paese terzo prodotti ai sensi dell'art. 1, paragrafo 2, o che immettono tali prodotti sul mercato:*

a) notificano la loro attività alle autorità competenti dello Stato membro in cui l'attività stessa è esercitata

b) assoggettano la loro impresa al sistema di controllo di cui all'art. 27.

(...)

2. *Gli Stati membri possono esentare dall'applicazione del presente articolo gli operatori che vendono prodotti direttamente al consumatore o all'utilizzatore finale, a condizione che non li producano, non li preparino, li immagazzinino solo in connessione con il punto vendita o non li importino da un paese terzo o non abbiano subappaltato tale attività a terzi.*

(...).

La normativa tedesca, in conformità a quanto disposto dall'art. 28 paragrafo 2 ora citato, aveva introdotto una disposizione apposita che, per l'appunto, prevedeva l'esenzione dagli obblighi di notifica e di controllo a favore delle imprese che avessero rispettato i requisiti e le condizioni richieste dalla normativa europea².

² L'art. 3, paragrafo 2 del *Gesetz zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Union auf dem Gebiet des ökologischen Landbaus – Öko-Landbaugesetz* (legge recante applicazione degli atti giuridici dell'Unione europea nel settore dell'agricoltura biologica, altresì detta OLT) prevede l'esenzione dagli obblighi di cui all'art. 28 paragrafo 1 a favore delle imprese che forniscano prodotti biologici o in conversione al biologico *direttamente* al consumatore o all'utilizzatore finale «a condizione che non li producano direttamente, non li preparino o non li facciano preparare, li immagazzinino o li facciano immagazzinare

La Corte federale di giustizia tedesca aveva dunque sollevato la questione pregiudiziale rilevando che l'avverbio *direttamente*, utilizzato dal regolamento in questione nell'espressione vendita *direttamente al consumatore o all'utilizzatore finale*, si prestasse a due possibili diverse interpretazioni.

Se esso infatti avesse dovuto essere inteso quale avverbio – potremmo dire – di modo, l'interpretazione corretta avrebbe dovuto condurre a ritenere escluse dalla portata della deroga al sistema dei controlli le vendite in cui fosse intervenuto un intermediario.

In base a tale interpretazione, se la vendita *on line* avesse riguardato l'impresa che commercializza il prodotto biologico ed il consumatore, senza l'ausilio o intermediazione di terzi, essa dovrebbe ritenersi rientrare nell'esenzione di cui all'art. 28 paragrafo 2 Regolamento (CE) 834/2007.

Se invece l'avverbio *direttamente* avesse inteso riferirsi ad un contesto di vendita, esso avrebbe riguardato la vendita che avviene sul luogo di immagazzinamento dei prodotti, alla presenza contemporanea sia dell'operatore (o del suo personale addetto alla vendita) e dell'acquirente consumatore.

In base a tale interpretazione, quindi, l'attività di *e-commerce* di prodotti biologici non avrebbe potuto rientrare nell'esenzione di cui discorriamo, posto che la vendita *on line*, per definizione, presuppone la non contemporanea e non contestuale presenza dei due contraenti.

Il contesto normativo di riferimento

La questione pregiudiziale e la soluzione della Corte di giustizia.

Per quanto di interesse in questa sede, quindi, la normativa applicabile era contenuta nel Regolamento (CE) 834/2007 del 28 giugno 2007 (oggi come

solo in connessione con il punto vendita, non li importino o non li facciano importare da un paese terzo».

detto espressamente abrogato ed integralmente sostituito dal Regolamento (UE) 2018/848), i cui considerando – per quanto rileva nel caso che si sta esaminando – così recitavano:

(1) *La produzione biologica è un sistema globale di gestione dell'azienda agricola e di produzione agroalimentare basato sull'interazione delle migliori pratiche ambientali, un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse naturali, l'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e una produzione confacente alle preferenze di taluni consumatori per i prodotti ottenuti con sostanze e procedimenti naturali. Il metodo di produzione biologico esplica pertanto una duplice funzione sociale, provvedendo da un lato a un mercato specifico che risponde alla domanda di prodotti biologici dei consumatori e, dall'altro, fornendo beni pubblici che contribuiscono alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e allo sviluppo rurale.*

(...)

(3) *Il quadro normativo comunitario che disciplina il settore della produzione biologica dovrebbe porsi come obiettivo quello di garantire la concorrenza leale e l'efficace funzionamento del mercato interno dei prodotti biologici, nonché di tutelare e giustificare la fiducia del consumatore nei prodotti etichettati come biologici.*

(...)

(22) *È importante preservare la fiducia del consumatore nei prodotti biologici. Le eccezioni ai requisiti della produzione biologica dovrebbero essere pertanto strettamente limitate ai casi in cui sia ritenuta giustificata l'applicazione di norme meno restrittive.*

(23) *A tutela del consumatore ed a garanzia della concorrenza leale, i termini utilizzati per indicare i prodotti biologici dovrebbero essere protetti contro la loro utilizzazione su prodotti non biologici nell'intera Comunità e indipendentemente dalla lingua impiegata. Detta protezione dovrebbe*

valere anche per i derivati e le abbreviazioni di uso corrente di tali termini, utilizzati singolarmente o in abbinamento.

(24) Per dare chiarezza ai consumatori in tutto il mercato comunitario, occorre rendere obbligatorio il logo UE per tutti i prodotti alimentari biologici, in modo da non trarre in inganno i consumatori sulla natura biologica dell'intero prodotto.

(...)

(27) Inoltre, per evitare pratiche ingannevoli e qualsiasi confusione tra i consumatori circa l'origine comunitaria o meno del prodotto, ogniqualvolta sia utilizzato il logo UE i consumatori dovrebbero essere informati del luogo in cui sono state coltivate le materie prime agricole di cui il prodotto è composto.

(...)

(31) Per garantire che i prodotti biologici siano ottenuti in conformità dei requisiti stabiliti dal quadro normativo comunitario relativo alla produzione biologica, le attività svolte dagli operatori in tutte le fasi della produzione, preparazione e distribuzione dei prodotti biologici dovrebbero essere soggette ad un sistema di controllo

(...)

(32) In certi casi può sembrare sproporzionato imporre i requisiti di notifica e di controllo a determinate categorie di dettaglianti, ad esempio quelli che vendono prodotti direttamente al consumatore o all'utilizzatore finale.

In sede di rinvio pregiudiziale il giudice tedesco aveva evidenziato che l'art. 28 paragrafo 2 del regolamento n. 834/2007 si prestava ad una non univoca interpretazione, nel senso che l'utilizzo dell'avverbio *direttamente* avrebbe potuto essere inteso in una duplice accezione, vale a dire sia con riferimento alla vendita effettuata alla contemporanea presenza dell'operatore (o del personale addetto alla vendita) e del consumatore, sia con riferimento alla mancanza di intermediazione da parte di terzi.

Il ragionamento seguito dalla Corte di giustizia nella sentenza in commento muove anzitutto dalla considerazione secondo cui la disposizione che permette agli Stati membri di non assoggettare taluni operatori al regime di controllo di cui all'art. 27 del regolamento n. 834/2007 è una norma eccezionale, perché introduce una deroga alla disciplina prevista dall'art. 28 paragrafo 1.

Trattandosi di norma eccezionale, essa deve essere interpretata in modo restrittivo³, anche alla luce del tenore del considerando 22 del regolamento n. 834/2007, secondo cui le eccezioni ai requisiti della produzione biologica debbono essere strettamente limitate a casi in cui sia ritenuta *giustificata* l'applicazione di norme meno restrittive.

Sulla base di questa premessa, precisato che ai fini dell'interpretazione di una disposizione di diritto dell'Unione si deve tener conto non solo della lettera della disposizione, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa in cui essa è contenuta⁴, i giudici di Lussemburgo precisano che un'interpretazione restrittiva si impone nella fattispecie proprio in considerazione della natura dei prodotti di cui discorriamo e della finalità per la quale è previsto un sistema di notifica e di controllo.

Come detto, la nozione di “produzione biologica” è definita come l'impiego dei metodi di produzione in conformità alle norme stabilite nel regolamento 834/2007, perseguendo gli obiettivi di cui all'art. 3 ed in conformità ai principi di cui all'art. 4.

Il sistema di controlli previsto dall'art. 27 ha lo scopo di garantire che i prodotti biologici siano ottenuti in conformità a tali requisiti, assicurando che tutte le attività degli operatori i quali intervengono nella fase di

³ Cfr. la nota sentenza CGE 24 maggio 1977, *Hoffmann-La Roche* (causa C-107/76) ove la Corte di giustizia osserva che l'art. 177 TFUE mira a garantire che il diritto comunitario sia interpretato ed applicato in maniera uniforme a tutti gli Stati membri ed il terzo comma della predetta disposizione mira in particolar modo ad impedire che in uno Stato membro si consolidi una giurisprudenza nazionale in contrasto con le norme comunitarie. Il che spiega la delicatezza del compito di circoscrivere l'ambito delle eccezioni ad una regola in funzione dell'uniforme applicazione del diritto comunitario in tutto il territorio dell'Unione.

⁴ Cfr. sentenza CGUE 06 luglio 2017, *Air Berlin* (causa C-290/16).

produzione, preparazione e distribuzione di tali prodotti siano svolte in modo da assicurare il rispetto del metodo biologico.

Rileva in proposito la Corte che il sistema di controllo di cui all'art. 27 mira a garantire la tracciabilità di ogni prodotto biologico, per tutelare la fiducia dei consumatori nei prodotti etichettati come biologici.

Rispetto a tale funzione, la *ratio* del considerando 32 del regolamento è quella di adeguare le esigenze di tracciabilità e di tutela della fiducia dei consumatori a quelle determinate categorie di dettaglianti ed a quelle ipotesi in cui l'imposizione dei requisiti in materia di notifica e di controllo potrebbe apparire sproporzionata tenuto anche conto che, per contrastare eventuali frodi, il sistema di controllo e certificazione si applica ad ogni anello della filiera a monte: nell'ambito della produzione biologica, infatti, il controllo e la certificazione abbracciano tutta la filiera produttiva e, quanto alla commercializzazione, riguardano sia la vendita all'ingrosso, di prodotti confezionati e di prodotti sfusi, sia le vendite al dettaglio, compreso il commercio elettronico.

La deroga introdotta dall'art. 27, all'epoca in vigore, viene dunque ritenuta giustificata perché riguardante casi ben determinati e limitati (sia quanto al numero sia quanto all'importanza economica dell'operatore) ed espressamente previsti dal legislatore quali ipotesi in cui, in una valutazione generale dei rischi nel contesto della produzione biologica, il principio di proporzionalità conduce a ravvisare come eccessiva l'applicazione degli stringenti requisiti in materia di notifica e di controllo.

Aggiunge la Corte che il ritenere tale eccezione riferita alle vendite in assenza di intermediario significherebbe, da un lato, trasformare un'eccezione (concepita per casi limitati e ben determinati) in una vera e propria regola riguardante non solo le vendite *on-line* ma anche tutte le vendite a distanza, ossia un numero potenzialmente molto elevato di ipotesi in cui il rispetto del principio di proporzionalità non è affatto in discussione

e, comunque, al di là delle fattispecie espressamente considerate dal legislatore.

Anzi, prosegue la Corte, proprio nel caso delle vendite *on-line* ed a distanza l'applicazione dei requisiti in materia di notifiche e controllo appare pienamente giustificato, perché il magazzinaggio dei prodotti, generalmente in quantità anche elevate, e la fornitura da parte di intermediari presentano un rischio di rietichettatura, scambio e contaminazione che non può essere considerato esiguo.

Conseguentemente, conclude la sentenza in commento, affinché prodotti possano essere venduti *direttamente* al consumatore (e dunque possa ad essi applicarsi la deroga al sistema dei controlli di cui all'art. 27) è necessario che la vendita avvenga direttamente, ossia alla contemporanea presenza dell'operatore o del suo personale addetto alla vendita e del consumatore finale.

Tale deroga, dunque, ad avviso della Corte di giustizia non riguarda le vendite *on line*, non comportando queste per definizione la contemporanea e contestuale presenza di operatore e consumatore.

Alcune considerazioni.

Il tema della produzione biologica in ambito europeo ha origini remote.

Il primo *corpus* normativo organico risale al regolamento (CEE) n. 2092/1991 del 24 giugno 1991, epoca in cui la cornice che ispirava l'azione legislativa comunitaria era strettamente connessa al perseguimento degli obiettivi di politica agricola comune, laddove tematiche quali la sostenibilità ambientale, il consumo del suolo ed il benessere degli animali, ma anche la fiducia del consumatore e la trasparenza nelle informazioni commerciali a quest'ultimo rivolte, non rappresentavano ancora obiettivi primariamente perseguiti.

Il regolamento (CEE) 2092/1991 conteneva le disposizioni relative al metodo di produzione biologica di prodotti agricoli ed all'indicazione di tale

metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari e si poneva l'ambizioso obiettivo di creare un assetto armonizzato in materia mediante disposizioni estremamente dettagliate sia in punto individuazione dei requisiti e criteri per qualificare i prodotti alimentari come biologici sia per le norme riguardanti la loro presentazione commerciale ed immissione in commercio.

Nel corso del tempo, l'accresciuta domanda di prodotti agroalimentari ottenuti da un impiego meno intensivo del suolo, con un impatto minore sull'ambiente e sullo spazio rurale ma anche l'utilizzo di tecnologie produttive diversificate, in termini di compatibilità ambientale, hanno comportato la necessità di adeguare l'impianto normativo esistente al fine di favorire una percezione armonizzata del concetto di produzione biologica, e ciò non solo a fine di garantire la concorrenza leale e il funzionamento del mercato interno dei prodotti biologici, ma anche di tutelare e di giustificare la fiducia del consumatore nei prodotti etichettati come biologici.

Il regolamento (CE) 834/2007 del 28 giugno 2007 andava dunque in questa direzione.

Dalla lettura dei *Considerando* al regolamento citato emerge che la preoccupazione del legislatore è quella, tra le altre, di tutelare la "funzione sociale" del metodo di produzione biologico, rispondendo ad una domanda del consumatore specificatamente orientata ad una scelta di un vero e proprio stile di consumo, chiaramente orientato in una visione di compatibilità ambientale, intesa in senso olistico.

Emerge in modo chiaro che tale "funzione sociale" non può essere perseguita solamente articolando una disciplina diretta a garantire lo svolgimento della leale concorrenza tra imprese e, contemporaneamente, a salvaguardare la salute del consumatore (mediante scelte consapevoli ed adeguatamente ponderate), ma anche promuovendo attivamente politiche – quali il sistema di controlli, latamente intesi – diretti ad accrescere la *fiducia* del consumatore nella sicurezza degli alimenti acquistati e consumati.

Due sono allora le considerazioni che si possono svolgere a questo riguardo, afferenti l'una alla nozione di consumatore (e, nello specifico, del consumatore di alimenti), l'altra al concetto di fiducia del consumatore stesso.

Nella costruzione dogmatica della figura astratta di consumatore, quale soggetto economico, non vi è più soltanto il riferimento alla figura del c.d. consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto (sia pure tenendo conto dei fattori sociali, linguistici, territoriali e culturali che incidono e inevitabilmente condizionano le scelte individuali di consumo), alla cui corretta *educazione*⁵ sono orientate gran parte delle norme in materia, ad esempio, di informazione, etichettatura.

La fiducia del consumatore (ossia l'affidamento che costui ripone in ordine alla sicurezza degli alimenti che acquista e, quando l'acquisto riguarda prodotti biologici, anche in ordine alla circostanza che il bene acquistato sia stato prodotto nel rispetto degli standard previsti dalla legge) rappresenta quindi un elemento imprescindibile di tutela, posto che – accanto alla necessità di garantire che le informazioni fornite al consumatore siano complete, chiare, sufficienti e non ingannevoli – il legislatore comunitario è sempre più orientato a favorire misure dirette a promuovere una partecipazione attiva del consumatore stesso, il quale - mediante le proprie scelte di consumo e di acquisto – è in grado di innescare processi “virtuosi” che hanno come effetto non solo quello di premiare gli operatori e le imprese che operano nel rispetto degli standard di sicurezza, ma anche di contribuire al perseguimento degli stessi interessi collettivi.

⁵ Cfr. art. 169 TFUE, ove si legge che *«al 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»*.

Interessi che, ad oggi, si innestano anche nella “strategia globale” del *Green Deal* europeo, quali quella “Dal produttore al consumatore”⁶ e la strategia UE sulla biodiversità⁷.

In questa direzione si colloca ad esempio la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 13 novembre 2020⁸ che, muovendo dalla premessa secondo cui «i consumatori europei si aspettano di trarre pieno vantaggio dal mercato unico e di essere messi in grado» non solo di «compiere scelte informate», ma anche di «svolgere un ruolo attivo nella transizione verde e digitale» ogniqualvolta e ovunque si trovino all’interno dello spazio europeo comune, osserva che l’interesse crescente dei consumatori a «contribuire personalmente al conseguimento della neutralità climatica, alla preservazione delle risorse naturali e della biodiversità e alla riduzione dell’inquinamento idrico, atmosferico e del suolo» non può che indurre l’adozione di interventi diretti a «sbloccare questo potenziale attraverso misure che responsabilizzino e sostengano tutti i consumatori e consentano loro, indipendentemente dalla rispettiva situazione finanziaria, di svolgere un ruolo attivo nella transizione verde».

Il consumatore appare dunque non più come un soggetto la cui fiducia deve essere semplicemente tutelata *a posteriori*, ravvisandosi nel consumatore un soggetto verso il quale direzionare unicamente uno sforzo informativo propedeutico ad un acquisto consapevole, bensì come soggetto capace di gestire scelte individuali destinate a dispiegare un impatto collettivo e globale.

⁶ COM (2020) 381.

⁷ COM (2020) 380.

⁸ COM (2020) 696 *Nuova agenda dei consumatori*. Come si legge nell’*Introduzione* al predetto documento, la nuova agenda dei consumatori presenta «una visione per la politica dei consumatori dell’UE dal 2020 al 2025, sulla base dell’agenda dei consumatori del 2012 (che scade nel 2020) e del “New Deal” per i consumatori del 2018. Mira inoltre a rispondere alle esigenze immediate dei consumatori di fronte all’attuale pandemia di COVID-19 e ad aumentarne la resilienza. La pandemia ha posto sfide significative che incidono sulla vita quotidiana dei consumatori, in particolare per quanto riguarda la disponibilità e l’accessibilità di prodotti e servizi, nonché di viaggi all’interno dell’UE e da/verso l’UE».

È stato così efficacemente osservato che «*il comportamento di consumo alimentare nella prospettiva della fiducia può essere declinato più efficacemente con i termini inglesi confidence e trust, che si riferiscono, rispettivamente, ad una fiducia “passiva” conseguente all’impossibilità (incapacità) di agire sugli eventi e ad una fiducia “attiva”, subordinata invece al controllo consapevole degli stessi*»⁹.

La fiducia del consumatore (e questa è la seconda considerazione) appare dunque in connessione dinamica con il concetto stesso di rischio.

La percezione del rischio da parte dei consumatori ne influenza certamente il comportamento economico, ma tale comportamento economico è a sua volta direttamente influenzato sia dal grado di affidabilità dimostrato dall’operatore nel produrre ed immettere sul mercato prodotti sicuri, sia dalla capacità del sistema istituzionale preposto ad assicurare effettività nella prevenzione e nel controllo del rischio.

La richiesta di controllo e di un controllo efficace (peraltro, non solo da parte del consumatore, ma anche degli stessi operatori) sembra dunque rispondere non solo alla necessità di reprimere fenomeni di tipo fraudolento (che peraltro sono sempre più pervasivi), quanto all’accresciuta attenzione sociale alla tematica dell’alimentazione¹⁰ e del consumo sostenibili.

Successivamente alla sentenza in commento, nell’ordinamento italiano fu introdotta un’apposita disposizione che recepiva *in toto* quanto statuito nella sentenza in commento.

Si tratta dell’art. 8 paragrafo 4 DM n. 6793 del 18 luglio 2018, ove si stabilisce espressamente che *l’art. 28 paragrafo 2 del regolamento (CE) n.*

⁹ La citazione è tratta dall’articolo di A. BELLIGGIANO, *Percezione della sicurezza alimentare e nuovi modelli di organizzazione della produzione*, in *www.rivistadirittoalimentare*, Anno III, n. 4, Ottobre-Dicembre 2020, pag. 2.

¹⁰ In questo senso, E. GATTO, *Qualità dei prodotti e tutela dei consumatori e del mercato*, in *Agriregionieuropa*, Anno 6, n. 21, Giugno 2020
<https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/21/qualita-dei-prodotti-e-tutela-dei-consumatori-e-del-mercato>

834/2007 non trova applicazione con riferimento alle piattaforme on line che vendono prodotti biologici.

Ciò appunto perché nei casi di vendita effettuata su piattaforma telematica, la vendita non avviene alla presenza contemporanea dell'operatore e del consumatore finale, non potendosi di conseguenza configurare un'ipotesi di vendita diretta.

L'Autorità governativa italiana aveva fatto proprie le considerazioni espresse dalla Commissione UE che, proprio in tema di vendite attraverso la piattaforma telematica, aveva considerato che il sistema di controllo per l'agricoltura e la produzione biologica – abbracciando tutta la filiera produttiva – non poteva non riguardare anche il luogo in cui i prodotti sono materialmente detenuti dall'operatore.

In caso di vendite *on line*, i prodotti sono in genere materialmente stoccati nel punto di spedizione e vi è una fase intermedia, tra il magazzinaggio e la materiale consegna al cliente-consumatore, che ostacola la qualificazione della vendita come vendita “diretta” al consumatore¹¹.

Il nuovo Regolamento (UE) n. 2018/848

Nel frattempo, però, il regolamento (UE) 2018/848 del 30 maggio 2018¹² relativo alla produzione biologica ed all'etichettatura dei prodotti biologici ha espressamente abrogato il precedente regolamento (CE) 834/2007.

Tuttavia, l'art. 34 del nuovo regolamento nel dettare una disciplina parzialmente difforme rispetto a quella di cui all'art. 28 del previgente, non ha esplicitamente accolto le riflessioni elaborate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

¹¹ Cfr. Nota 28.11.2018 Prot. 0084614 Ministero delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo

http://www.sinab.it/sites/default/files/share/nota_sentenzaCorteUE_ott2018.pdf

¹² Detto regolamento è entrato in vigore il 01 gennaio 2022, essendo stato disposto il differimento della data di sua applicazione di un anno e ciò in forza del Regolamento (UE) 2020/1963 in conseguenza della crisi sanitaria legata alla pandemia da COVID-19.

L'art. 34 del nuovo Regolamento impone infatti l'obbligo di notifica agli operatori che producono, preparano, distribuiscono, immagazzinano, importano da paesi terzi o esportano in paesi terzi o immettono tali prodotti sul mercato; la notifica deve essere rivolta alle autorità dello Stato membro in cui l'attività è esercitata e in cui l'impresa è soggetta al sistema di controllo.

L'autorità di controllo, effettuate le verifiche di conformità prescritte dal regolamento, rilascia un apposito certificato (disciplinato dall'art. 35), in assenza del quale l'operatore non può immettere sul mercato prodotti biologici.

Il legislatore comunitario è però ben consapevole del fatto che il rischio di non conformità alle norme dettate in tema di produzione biologica è correlato alla stessa struttura produttiva dell'operatore: l'attività commerciale del piccolo dettagliante che si limiti a vendere prodotti biologici preimballati (e non li produca, non li prepari e si limiti ad immagazzinarli solo a servizio del proprio specifico punto vendita) presenta un livello di rischio sensibilmente molto basso¹³.

Cosicché l'art. 34 paragrafo 2 prevede espressamente un'esenzione dall'obbligo di preventiva notifica e dall'obbligo di possesso del certificato ufficiale di cui all'art. 35 per gli operatori che vendono prodotti biologici preimballati direttamente al consumatore o all'utilizzatore finale, a condizione che non li producano, non li preparino, non li immagazzinino se non in connessione con il punto vendita, non li importino in un paese terzo o non appaltino tali attività a terzi.

¹³ Cfr. Considerando (84) «I piccoli dettaglianti che vendono prodotti biologici diversi dai prodotti biologici preimballati presentano un rischio relativamente basso di non conformità alle norme di produzione biologica e non dovrebbero essere esposti a oneri sproporzionati per la vendita di prodotti biologici. Non dovrebbero quindi essere soggetti a obblighi di notifica e certificazione, ma continuare a essere soggetti a controlli ufficiali effettuati per verificare la conformità alla normativa relativa alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici. Del pari, i piccoli dettaglianti che vendono prodotti biologici non imballati dovrebbero essere soggetti a controlli ufficiali, ma, al fine di agevolare la commercializzazione dei prodotti biologici, gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di esonerare tali dettaglianti dall'obbligo di certificare le loro attività».

L'art. 35 paragrafo 8 prevede poi la facoltà per gli Stati membri di introdurre analogha esenzione dall'obbligo di possesso del certificato (non dunque dall'obbligo di notifica) per gli operatori che vendono prodotti biologici non imballati direttamente al consumatore, sempre che tali operatori non li producano, non li preparino, non li immagazzinino se non in connessione con il punto vendita, non li importino da un paese terzo o non appaltino tali attività a terzi e la loro attività sia contenuta nei limiti quantitativi fissati dall' stesso art. 35 paragrafo 8.

Rispetto alla normativa previgente, dunque, il nuovo regolamento distingue, ai fini che qui interessano, i prodotti biologici preimballati da quelli non imballati, prevedendo, per la prima categoria un'esenzione espressa dall'obbligo di notifica e di possesso della certificazione per gli operatori che vendano direttamente al consumatore tali prodotti.

Rispetto alla normativa abrogata, dunque, tale esenzione è disposta direttamente dalla norma regolamentare comunitaria.

Agli Stati membri è invece attribuita la facoltà di introdurre esenzioni dall'obbligo di possesso del certificato a favore degli operatori che vendano direttamente al consumatore prodotti biologici non imballati, diversi dai mangimi.

Il nuovo regolamento, però, non affronta in modo espresso la questione che era già stata sottoposta al vaglio della Corte di giustizia in ordine all'estensione del significato dell'avverbio *direttamente*, ossia se per beneficiare di tale esenzione sia o meno necessario che la vendita avvenga alla contemporanea presenza di operatore commerciale e di acquirente-consumatore finale.

Nel testo degli artt. 34 paragrafo 2 e 35 paragrafo 8 l'avverbio *direttamente* è infatti riportato senza alcuna altra specificazione.

Pertanto, è legittimo ritenere che le conclusioni a cui è pervenuta Corte di giustizia nella sentenza in commento, benché riferite ad una normativa oggi espressamente abrogata, siano applicabili anche alla nuova disciplina.

La conseguenza pratica è quindi la seguente: gli operatori economici che effettuino la vendita di prodotti biologici attraverso piattaforma telematica (sia con operazioni di *marketing* diretto che avvalendosi di piattaforme di *marketplace*) sono tenuti a notificare la loro attività alle Autorità competenti dello Stato membro in cui detta attività è esercitata, a conseguire una certificazione ufficiale e ad assoggettare la loro impresa al sistema di controllo.

Tuttavia, proprio il rispetto del principio di proporzionalità e la variegata natura delle forme di *e-commerce* (basti pensare, ad esempio, alla differenza sostanziale tra le vendite *on line* svolte da un operatore della grande distribuzione, anche operante esclusivamente nel settore del biologico, oppure alle vendite attraverso le piattaforme di *marketplace* rispetto all'attività *die-commerce* praticata dall'esercente al dettaglio attraverso il proprio sito *web*) suggerirebbero di articolare in maniera diversificata l'attività di controllo, anche in funzione dei profili di contenimento del rischio evidenziati nella sentenza in commento, vale a dire il fatto che «*il magazzinaggio dei prodotti, e la fornitura da parte di intermediari presentano un rischio di rietichettatura, di scambio e di contaminazione*».

Ragionando per ipotesi e *de jure condendo*, una misura di controllo proporzionata rispetto all'evidenziato livello di rischio potrebbe consistere in una “certificazione” dei luoghi di immagazzinaggio dei prodotti destinati all'*e-commerce* e delle procedure *lato sensu* impiegate nella logistica per questo tipo di transazioni.

A tale ultimo proposito, vi è da segnalare la crescente attenzione del legislatore comunitario all'adozione di misure dirette all'effettività dei controlli di tracciabilità anche nella fase di distribuzione (e dunque di immagazzinaggio) del prodotto biologico.

Il regolamento delegato (UE) 2021/771 del 21 gennaio 2021¹⁴, muovendo dalla considerazione secondo cui un'efficace ispezione fisica in loco degli operatori deve comprendere anche un controllo di natura contabile, indica che gli elementi su cui dovrebbe attestarsi il controllo in loco anche la natura e quantitativi dei prodotti immagazzinati in loco nonché la natura e i quantitativi dei prodotti che hanno lasciato l'unità produttiva dell'operatore per essere destinati ai locali o agli impianti di magazzinaggio del destinatario.

Elementi che dovrebbero trovare idoneo riscontro documentale nella contabilità di magazzino (oltre che quella finanziaria).

¹⁴ Il regolamento delegato (UE) 2021/771 della Commissione del 21 gennaio integra il regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio definendo condizioni e criteri specifici per i controlli della documentazione contabile nel quadro dei controlli ufficiali sulla produzione biologica e per i controlli ufficiali sui gruppi di operatori.