Messaggio 981

Comunicazione della Commissione - TRIS/(2025) 0012

Procedura d'informazione CE - EFTA

Notifica: 2024/9015/NO

Ritrasmissione interna delle osservazioni di uno Stato membro (Italy).

MSG: 20250012.IT

1. MSG 981 IND 2024 9015 NO IT 03-01-2025 03-01-2025 IT PROJ.7 03-01-2025

2. Italy

3A. MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY
Dipartimento Mercato e Tutela
Direzione Generale Consumatori e Mercato
Divisione II - Normativa tecnica - Sicurezza e conformità dei prodotti, qualità prodotti e servizi
00187 Roma - Via Molise, 2

3B. Ministero delle Imprese e del Made in Italy
Direzione generale per la politica industriale, la riconversione e la crisi industriale, l'innovazione, le PMI e il made in Italy
Div. XIII – Agroindustria, industrie culturali e creative, industria del turismo

4. 2024/9015/NO - X40M - Etichettatura e pubblicità

5.

6. I competenti servizi del Ministero delle Imprese e del Made in Italy hanno esaminato il progetto di proposta legislativa presentato dalla Norvegia, "Regolamenti sul divieto di marketing di determinati prodotti alimentari e bevande destinati ai bambini", corrispondente alla notifica 2024/9015/NO. A seguito di tale esame, l'Italia formula il seguente parere circostanziato alla luce delle disposizioni di cui al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE") e dell'Accordo sullo Spazio economico europeo ("Accordo SEE")
I. CARATTERISTICHE DEL SISTEMA
La proposta normativa, presentata dal governo norvegese, persegue l'asserito obiettivo di promuovere la salute dei cittadini attraverso la prevenzione delle patologie legate all'alimentazione, in particolare proteggendo i bambini dal c.d. "marketing dannoso".
Ai fini della normativa in parola, per "bambini" devono intendersi le persone di età inferiore ai 18 anni, per "marketing" deve intendersi qualsiasi forma di comunicazione o azione a fini di marketing e per "sponsorizzazione" deve intendersi qualsiasi forma di contributo pubblico o privato a un evento, un'impresa o una persona con lo scopo o l'effetto, anche indiretto, di promuovere la vendita di prodotti ai consumatori.
La proposta legislativa vorrebbe introdurre il divieto di marketing di taluni prodotti alimentari, di cui all'Allegato I, destinati ai bambini, individuando peraltro talune circostanze in cui il marketing sia da considerarsi sempre rivolto ai bambini.
In aggiunta, e indipendentemente dal fatto che sia rivolto ai bambini, il marketing dei prodotti di cui all'Allegato I non dovrebbe mai avvenire in modo tale da incoraggiare gli adulti ad acquistare i prodotti per i bambini.
Infine, si consideri che la proposta legislativa in analisi introduce un divieto di esporre nei punti vendita in relazione ad altri prodotti e servizi che piacciono ai bambini, quali giocattoli, libri per bambini, giochi, i prodotti di cui all'Allegato I.
II. MERCATO INTERNO E LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI - INCOMPATIBILITÀ CON L'ARTICOLO 34 DEL TFUE E L'ARTICOLO 11 DELL'ACCORDO SEE

Anzitutto, l'Italia ritiene (come peraltro rilevato dal governo norvegese) che un divieto di commercializzazione di imballaggi e confezioni sia misura idonea a limitare la libera circolazione delle merci sul mercato e a comportare un serio rischio di disincentivazione alla commercializzazione di prodotti in Norvegia.
La normativa in analisi presenta profili di criticità rispetto agli obblighi rivenienti dal TFUE e dall'Accordo SEE - che, per semplicità di trattazione, verranno analizzati congiuntamente - incidendo in ultima analisi sulla scelta dei consumatori.
Ciò in quanto l'adeguatezza e la proporzionalità della proposta legislativa in parola, rispetto all'asserito perseguimento dell'obiettivo di tutela della salute pubblica, non è stata dimostrata. Contestualmente, il riconfezionamento dei prodotti specificamente per la Norvegia è misura idonea a costituire ostacoli ingiustificati al libero scambio di merci nel mercato.
Per assicurare la libera circolazione delle merci, l'articolo 34 del TFUE (articolo 11 dell'Accordo SEE) vieta fra gli Stati membri restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.
Qualsiasi merce può rientrare nell'ambito di applicazione delle disposizioni sul mercato interno, a condizione che abbia un valore economico: in effetti, per "merci" si devono intendere i prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali.
Quanto all'ambito di applicazione soggettiva, non vi è dubbio che le disposizioni del TFUE e dell'Accordo SEE siano vincolanti non solo per gli Stati membri ma anche per tutti i soggetti attraverso i quali l'organizzazione dello Stato si articola, nell'esercizio del potere legislativo, esecutivo o giudiziario. Ne consegue, è del tutto evidente, che i Ministeri che hanno proposto l'adozione delle disposizioni in parola siano tenuti al rispetto delle previsioni dei trattati.
Per quanto qui rileva, l'attenzione va posta sulle misure di effetto equivalente a una restrizione quantitativa, che devono ritenersi incompatibili con il diritto dell'UE/SEE anche se non aventi carattere discriminatorio, vale a dire anche se applicabili indistintamente sia alle imprese aventi la nazionalità dello Stato membro che le pone in essere sia alle imprese aventi la nazionalità di altri Stati membri.
Sulla nozione di misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa la Corte di Giustizia dell'Unione europea è reiteratamente intervenuta, alimentando quello che può ritenersi oggi un consolidato ed univoco orientamento interpretativo.
È stato infatti acclarato che ogni normativa adottata dagli Stati membri che possa ostacolare, anche indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari vada considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative (ex multis, CGUE, 11 luglio 1974, C-8/74, Dassonville).
Peraltro, come noto alla luce della costante giurisprudenza sull'impatto dei requisiti di etichettatura, normative che impongano comunicazioni specifiche per Paese sulle confezioni devono essere considerate come ostacoli al commercio intra-unionale, in quanto incidono direttamente sul prodotto e quindi sul commercio nel mercato dell'UE. Ciò è vero anche nelle ipotesi in cui le misure si applichino asseritamente in maniera indistinta a tutti i produttori e a tutti i prodotti, indipendentemente dalla loro origine.
Ne consegue che una misura nazionale non deve necessariamente contenere un elemento discriminatorio per essere vietata dall'articolo 34 del TFUE (articolo 11 dell'Accordo SEE).
Tale approccio è stato avallato dalla CGUE nella giurisprudenza successiva (ex multis, CGUE, 20 febbraio 1979, C-120/78, Cassis de Dijon). Riconoscendo che l'esistenza di differenze tra le norme nazionali degli Sati membri sia idonea ad ostacolare la libera circolazione di merci, la CGUE ha confermato che l'articolo 34 del TFUE (e, parimenti, l'articolo 11 dell'Accordo SEE) può interessare anche misure nazionali che si applicano in egual misura alle merci nazionali e importate.
In altri termini, le previsioni in parola si applicano non solo alle misure che discriminano le merci importate, ma anche alle misure che, prima facie, paiono applicarsi egualmente alle merci nazionali ed importate, ma di fatto impongono un onere aggiuntivo alle importazioni. Tale onere deriva dal fatto che le merci importate vengono assoggettate al rispetto di due insiemi di norme: quelle stabilite dallo Stato membro di origine e quelle vigenti nello dallo Stato membro di destinazione.
A tal proposito, in recente giurisprudenza (CGUE, 3 aprile 2012, C-428/12, Commissione v. Spagna), la CGUE ha affermato che dalla giurisprudenza emerge chiaramente che una misura, pur non avendo per scopo o per effetto la penalizzazione di prodotti provenienti da altri Stati membri, rientra nella nozione di misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa ai sensi dell'articolo 34 del TFUE (articolo 11 dell'Accordo SEE) qualora ostacoli l'accesso al mercato di uno Stato membro di prodotti originari di altri Stati membri.
Orbene, le caratteristiche proprie e il funzionamento del regolamento notificato dalla Norvegia costituiscono elementi sufficienti per ritenere integrata la fattispecie di cui all'articolo 34 del TFUE (articolo 11 dell'Accordo SEE). L'obbligo imposto e gravante sugli operatori della filiera (peraltro arbitrariamente individuati quali destinatari della normativa, non essendo stato sufficientemente rappresentato in ragione di quale criterio si siano individuati taluni prodotti nell'Allegato I

in luogo di altri) costituisce una misura equivalente a una restrizione quantitativa in quanto, pur non avendo per scopo o per effetto la penalizzazione di prodotti provenienti da altri Stati membri, di fatto ostacola maggiormente l'accesso al mercato di uno Stato membro di prodotti originari di altri Stati membri, per l'effetto di un doppio ordine di condizioni che debbono essere rispettate, ovvero sia quella dello Stato membro di produzione sia quelle stabilite dallo Stato membro di importazione.
La pregnante difficoltà di penetrare il mercato da parte delle imprese di Stati diversi dalla Norvegia si concreta nell'evidente maggior costo che questi dovranno sostenere per penetrare il mercato norvegese. La circostanza poc'anzi rilevata è di particolare importanza in quanto la maggioranza (rectius, la totalità) dei Paesi dell'UE/SEE non hanno introdotto analoghe restrizioni sulle comunicazioni di marketing legate al confezionamento dei prodotti alimentari e delle bevande.
Ne consegue che il riconfezionamento dei prodotti e l'imposizione di un obbligo di celare elementi vietati sulla confezione imporrebbe un onere economico significativo sui produttori, rappresentando pertanto una barriera tecnica agli scambi.
L'aumento dei costi di produzione di imballaggi, etichette e/o riconfezionamenti specifici per il mercato norvegese è circostanza idonea a rendere i prodotti non originari dalla Norvegia meno competitivi di quelli ivi originari. Ne consegue, per l'effetto, una prevedibile e significativa costrizione dello spettro di scelta dei consumatori norvegesi.
Tutto quanto sopra rappresentato, anche volendo concludere per un'assenza prima facie di carattere discriminatorio, determina nondimeno una perdita di attrattività del mercato norvegese per le imprese di altri Stati membri per il potenziale insito nella misura di ostacolare l'accesso al mercato norvegese a fronte della maggiore gravosità degli oneri da sostenere, introducendo così una misura di effetto equivalente.
III. ECCEZIONI ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI – INCOMPATIBILITÀ CON L'ARTICOLO 36 DEL TFUE E L'ARTICOLO 13 DELL'ACCORDO SEE
In aggiunta, il governo italiano ritiene che la proposta legislativa oggetto del presente parere circostanziato sia critica per taluni ulteriori aspetti, contenendo infatti misure dalla dubbia proporzionalità.
Si ritiene che la proposta legislativa in parola, pur ripercuotendosi sulla libera circolazione delle merci, non sia giustificata in base all'articolo 36 TFUE (articolo 13 dell'Accordo SEE), con particolare riferimento alla deroga invocata in materia di tutela della salute. Il principio della libera circolazione delle merci lascia impregiudicati i divieti e le restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi, inter alia, di tutela della salustite e della vita delle persone. Negli anni, la Corte di Giustizia ha esteso le ragioni in virtù delle quali gli Stati membri possono limitare il commercio, sì da includere un'ampia schiera di giustificazioni. In ultima analisi, pertanto, è rimessa alla Corte la mediazione degli interessi, nello specifico con riferimento al bilanciamento fra la libertà economica e le eccezioni in parola. La Corte di Giustizia ha utilizzato, a tal fine, una serie di principi generali alla stregua dei quali mutuare le caratteristiche delle misure statali, le quali: a) devono essere efficaci; b) non devono comportare una arbitraria discriminazione; c) devono tenere conto dei requisiti regolatori già adottati dagli altri Stati membri; d) devono rappresentare la misura meno restrittiva del commercio che possa adottarsi per raggiungere un determinato obiettivo.
Il novero di interessi invocati con successo per salvaguardare la legislazione nazionale, invocando le eccezioni del Trattato, possono essere raggruppate come segue: a) esternalità del mercato; b) diritti civili; c) preferenze socio-culturali; d) preservazione della macchina dello Stato. Di particolare rilevanza rispetto al caso qui analizzato è la categoria relativa alle esternalità di mercato: "Le esternalità di mercato [...] possono anche spiegare la propria efficacia su un soggetto direttamente coinvolto nella transazione. La vendita di un prodotto pericoloso ne è un esempio. In tutti questi casi, la transazione è associata con il rischio di talune conseguenze fisiche indesiderate. La Corte di Giustizia ha provveduto ad offrire protezione rispetto ad un vasto numero di esternalità di mercato. Queste includono danni alla salute pubblica; danni al consumatore [...] e concorrenza sleale''.
Nel discorso in punto si iscrive una pronuncia della Corte di Giustizia, la Greenham and Abel , in cui la Corte ha chiarito che "[...] nell'esercizio del loro potere discrezionale relativo alla tutela della salute, gli Stati membri devono rispettare il principio di proporzionalità. I mezzi che essi scelgono devono essere pertanto limitati allo stretto necessario per garantire la tutela della salute; essi devono essere proporzionati all'obiettivo così perseguito, il quale non avrebbe potuto essere raggiunto con misure meno restrittive per gli scambi". I principi enunciati in questa sentenza (esemplificativa di una costante giurisprudenza unionale) risultano pienamente applicabili alla fattispecie esaminata nel presente parere.
Anzitutto, infatti, la proposta legislativa in analisi è asseritamente destinata ai bambini, ma è in realtà diretta anche ad un pubblico adulto, limitando per l'effetto il marketing di taluni prodotti in misura ingiustificata, sproporzionata e quindi lesiva della libera circolazione delle merci.
In secondo luogo, le previsioni proposte, così come declinate, limitano la pubblicità di numerosi prodotti alimentari e

bevande oltre la misura necessaria rispetto all'obiettivo dichiarato, poiché inibiscono la pubblicità di numerosi prodotti alimentari e bevande ad alto contenuto nutritivo, compresi quelli che forniscono apporti nutritivi cruciali, il cui consumo è notoriamente associato a diete sane. In questo senso, dunque, non solo la proposta è eccessivamente limitativa della libera circolazione delle merci, ma rischia di diventare altresì paradossalmente contraria all'obiettivo di tutela della salute pubblica che asseritamente persegue.
In terzo luogo, la proposta ignora misure alternative che potrebbero essere altrettanto efficaci nel ridurre l'esposizione dei bambini (e degli adulti che comunque sono colpiti dal progetto legislativo in parola).
Pertanto, nel caso che interessa, il governo norvegese non ha provato che le misure proposte: a) siano efficaci; b) non comportino una arbitraria discriminazione; c) tengano conto dei requisiti regolatori già adottati dagli altri Stati membri; d) rappresentino la misura meno restrittiva del commercio che possa adottarsi per raggiungere un determinato obiettivo.
Ne consegue che la proposta legislativa così presentata violerebbe il TFUE e l'Accordo SEE.
IV. SVILUPPO DELLE IMPRESE NEL TERRITORIO UNIONALE – INCOMPATIBILITÀ CON L'ARTICOLO 173 DEL TFUE E L'ARTICOLO 7 DELL'ACCORDO SEE
Occorre in aggiunta sottolineare come l'imposizione degli obblighi rivenienti dalla proposta normativa incide poi in maniera diversa sulle imprese a seconda della dimensione economica delle stesse.
Se è vero infatti che tutte le imprese sarebbero chiamate a rispettare tali obblighi, il sacrificio economico che tale normativa impone alle piccole e medie imprese, obbligate a rispettare specifici requisiti di etichettatura e marketing esclusivamente per i prodotti destinati al mercato norvegese, è indubbiamente esorbitante rispetto a quello sopportato da aziende più strutturate.
E così tale proposta legislativa costituisce un'ulteriore violazione del diritto dell'Unione europea, per l'evidente contrasto con l'articolo 173(1) del TFUE (articolo 7 dell'Accordo SEE), che prevede che l'azione degli Stati membri sia intesa, fra l'altro, a promuovere un ambiente favorevole all'iniziativa e allo sviluppo delle imprese di tutta l'UE, segnatamente delle piccole e delle medie imprese.
V. ULTERIORI CONSIDERAZIONI
L'Italia ritiene di voler svolgere ulteriori considerazioni di policy rispetto ai contenuti della proposta presentata dal governo norvegese.
Anzitutto, nel fissare le soglia di età per i bambini, la quasi totalità delle politiche governative e gli standard di autoregolamentazione più invalsi nell'industria alimentare mondiale tendono a fissare l'età di un bambino, nel contesto delle restrizioni alla commercializzazione degli alimenti, alternativamente, tra i minori di 13 anni e i minori di 16 anni. A titolo esemplificativo, standard industriali mondiale come quelli della Camera di Commercio Internazionale applicano restrizioni in questo senso ai bambini di età non superiore ai 13 anni.
Ciò anche in quanto consistente parte della comunità scientifica ritiene che all'età di 12 anni i bambini sviluppino il proprio comportamento di consumatori, riconoscendo efficacemente la pubblicità e adottando atteggiamenti critici rispetto ad essa.
Di conseguenza, l'Italia ritiene che fissare la soglia di età rilevante ai fini della normativa ai 18 anni di età sia sproporzionato e raccomanda di non estendere le restrizioni alla pubblicità alimentare agli adolescenti di età superiore ai 13 anni grandi. A determinare altrimenti, si incorrerebbe nel paradosso per cui un giovane adolescente possa acquistare armi da fuoco all'età di 16 anni, ma non possa essere esposto alla pubblicità di taluni prodotti alimentari. Prodotti che, peraltro, verrebbero accomunati alle restrizioni proprie dell'alcol, con evidente distorsione nella rappresentazione dei loro effetti.
L'individuazione del corretto limite di età è di fondamentale importanza, soprattutto se si considera la proposta di vietare le pubblicità che "possono attrarre" i bambini. Appare del tutto evidente che non vi sia modo di imporre tali restrizioni fino ai 18 anni – o comunque, il governo norvegese non ne ha debitamente rappresentato uno - senza avere un impatto massiccio sulla pubblicità rivolta agli adulti.
A ciò si aggiunga che la proposta legislative suggerisce di vietare la commercializzazione dei prodotti elencati nell'Allegato I se ciò avvenga alla stregua di modalità tali da incoraggiare gli adulti ad acquistare i prodotti per i bambini (Articolo 4 (4)). Tale misura potrebbe, nella pratica, vietare la rappresentazione in momenti conviviali e domestici in relazione alla commercializzazione della maggior parte dei prodotti domestici comuni. Un tale approccio, di evidente eccessiva restrittività, sarebbe senz'altro lesivo delle libertà stabilite dal TFUE e dall'Accordo SEE, senza potersi debitamente giustificare nel bilanciamento di interessi.
***
Alla luce di quanto sopra, l'Italia invita codesta spettabile Commissione europea a considerare l'impatto negativo che le

disposizioni proposte avrebbero sul funzionamento del mercato unico dell'UE/SEE e richiede, pertanto, al governo norvegese di ritirare la propria proposta.

****

Commissione europea
Punto di contatto Direttiva (UE) 2015/1535
email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu