



## **Il ruolo del consumatore nella strategia verde dell'Unione europea: considerazioni sulle proposte normative in materia di informazioni ambientali**

DI VITO RUBINO\*

Sommario: 1. Introduzione: il consumatore come driver fondamentale dello sviluppo socio-economico e delle scelte di politica industriale nell'Unione europea contemporanea. – 2. Il ruolo del consumatore e dell'informazione nel Green Deal europeo e nelle strategie collegate. – 3. La proposta di direttiva sulla responsabilizzazione del consumatore per la transizione ecologica. – 4. La proposta di direttiva sulle asserzioni ambientali esplicite. – 5. Il programma di lavoro 2024 della Commissione europea e i rischi legati alla imminente conclusione della legislatura Ue. Valutazioni “de iure condendo”.

### **1. Introduzione: il consumatore come *driver* fondamentale dello sviluppo socio-economico e delle scelte di politica industriale nell'Unione europea contemporanea**

Da ormai lungo tempo il consumatore europeo non è più considerato un mero soggetto passivo delle dinamiche di mercato, ma è divenuto protagonista delle scelte di politica economica e industriale dell'Ue<sup>1</sup>.

---

\* Professore associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università del Piemonte Orientale. Il presente articolo costituisce trascrizione brevemente annotata della relazione tenuta in data 30 novembre 2023 al convegno *on line* “Tutela dei diritti umani e ruolo dei consumatori per una produzione alimentare sostenibile: il quadro giuridico internazionale e dell'Unione europea”, organizzato dall'Università di Parma e dal Centro Studi in Affari Europei e Internazionali (CSEIA). La relazione si inquadra nell'ambito delle ricerche in corso nell'ambito del PRIN 2022 (PNRR M4C2) –progetto “Towards a sustainable agrifood system: legal tools for the development of European agrifood supply chain” – ID Progetto 2022YPWF3H.

<sup>1</sup> L'evoluzione della figura del consumatore nelle dinamiche socio-economiche e di mercato degli ultimi decenni è stata ampiamente studiata. Non essendo in questa sede possibile riepilogare in modo esaustivo la letteratura in materia, sia consentito limitare qualche richiamo a S. LANG, G. MINNUCCI, M. MUELLER, M. SCHLAILE, *The Role of Consumers in Business Model Innovations for a Sustainable Circular Bioeconomy*, in *Sustainability*, 2023, p. 9573 ss.; B. MIHAJLOVIĆ, *The Role of Consumers in the Achievement of Corporate Sustainability through the*

Il suo ruolo è andato, infatti, via via crescendo nella strategia di sviluppo dell'economia sociale di mercato europea fino a diventare il centro dei relativi modelli industriali e commerciali, e ciò grazie alla sua capacità di condizionare le dinamiche domanda-offerta attraverso il suo potere di scelta e il suo diritto all'informazione<sup>2</sup>.

Durante la prima fase dell'integrazione europea la Comunità non disponeva né della competenza né di una solida base giuridica<sup>3</sup> per adottare norme dedicate specificamente ai consumatori. Non poteva, di conseguenza, munirsi di una apposita "politica" al riguardo.

A cavallo fra gli anni Settanta ed Ottanta il problema della loro protezione venne, quindi, affrontato in modo anorganico, essenzialmente attraverso le direttive finalizzate a ravvicinare le legislazioni nazionali per garantire una più agevole circolazione di merci e servizi<sup>4</sup>. A partire dagli anni Settanta a queste iniziative normative si affiancarono appositi programmi d'azione, elaborati a seguito della dichiarazione dei Capi di Stato e governo emessa a conclusione del Vertice di Parigi del 19-20 ottobre 1972: si trattava di progettualità di interventi che – a parte il carattere inevitabilmente poco strutturato – erano connotate da un approccio tendenzialmente negativo, in cui il consumatore era concepito quale parametro per definire la proporzionalità delle scelte normative e/o il grado di intervento necessario a garantire l'integrità del mercato interno.

In sostanza, il consumatore, in quel periodo, lungi dall'essere il protagonista delle dinamiche di sviluppo, ne costituiva il mero beneficiario finale.

---

*Reduction of Unfair Commercial Practices*, in *Sustainability*, 2020, p. 1009 ss.; N. E. NEGOWETTI, *Taking Meat and Ethics off the Table: Food Labeling and the Role of Consumers as Agents of Food Systems Change*, in *Oregon law review*, 2020, p. 91 ss.; K. CSERES, *Consumer Social Responsibility in Dutch Law: A Case Study on the Role of Consumers in Energy Transition*, in *Erasmus law review*, 2019, p. 94 ss.; A. CLAUDELIN, V. UUSITALO, S. PEKKOLA, M. LEINO, S. KONSTI-LAAKSO, *The Role of Consumers in the Transition toward Low-Carbon Living*, in *Sustainability*, 2017, p. 958 ss.; D. LECZYKIEWICZ, S. WEATHERHILL (eds.), *The Images of the Consumer in the EU Law*, Oxford, 2016; I. SCOONES, M. LEACH, P. NEWELL, I. SCOONES, *The politics of green transformations*, London, 2015; H.W. MICKLITZ, N. REICH, P. ROTT, K. TONNER (eds), *European Consumer Law*, Cambridge, 2014; S. WEATHERILL, *EU Consumer Law and Policy*, Cheltenham, 2013; I. IRIS BENÖHR, *EU Consumer Law and Human Rights*, Oxford, 2013.

<sup>2</sup> Sul diritto dei consumatori all'informazione si vedano, *ex multis*, S. SHIDARTA, I. MARTINELLI, *Consumer Rights to Information in the Middle of Media Hegemony*, in *E3S Web of Conferences*, 2023, p. 4028 ss.; S. BRIZIOLI, *Tutela del consumatore alimentare europeo e diritto all'informazione*, in *DPCE online*, 2023, p. 230 ss.; A. POPESCU, *The Evolution of the Right to Information of the Consumer: References to European Policies and Legislation with Effects on Internal Law*, *Journal of law and public administration*, 2018, p. 77 ss.; L. BAIRATI, *The food consumer's right to information on product country of origin: trends and outlook, beyond EU Regulation 1169/2011*, in *Journal of European consumer and market law*, 2017, p. 9 ss.; A. CUTINI, *El derecho de información del consumidor ecologista: etiquetas ecológicas y procedimiento EMAS III*, *Revista de derecho de la Unión Europea*, 2014, p. 289 ss.; L. ROSSI CARLEO, *I diritti fondamentali dei consumatori*, in *Concorrenza e mercato*, 2015, p. 183 ss.; N. REICH, *Consumer/citizen access to information: a new fundamental right under the EU Charter*, in AA. VV., *Landmark cases of EU consumer law: in honour of Jules Stuyck*, Cambridge, 2013, p. 35 ss.; E. SIRSI, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 496 ss.; S. MASINI, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso "personalista" del consumatore (Osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura di alimenti)*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 576 ss.; D. GORNY, *The right to information: information and protection of consumers through labelling*, in *EFFLR*, 1998, p. 373 ss.

<sup>3</sup> Solo alcune norme dei Trattati del 1957 facevano riferimento alla figura del consumatore, essenzialmente come parametro di valutazione di altre politiche comunitarie: cfr., a titolo esemplificativo, l'art. 39, par. 1, lett. e) in materia di politica agricola (attuale art. 33 TFUE); l'art. 85, par. 3 e l'art. 86 in materia di concorrenza (attuali artt. 81-82 TFUE).

<sup>4</sup> Sulla genesi della tutela dei consumatori nel diritto comunitario si veda J. STUICK, *European Consumer Law after the Treaty of Amsterdam: consumer policy in or the Internal Market?*, in *CMLR*, 2000, p. 368 ss.

A seguito del completamento della dimensione economica dell'integrazione europea e dell'avvio del c.d. "ventennio costituzionale" dell'Unione europea<sup>5</sup>, l'ordinamento Ue ha compiuto rapidi passi in avanti nella valorizzazione dell'individuo e dei suoi diritti fondamentali, passando attraverso l'istituzione di una cittadinanza europea, la formalizzazione di quel sistema di valori che la Corte di giustizia aveva via via fatto emergere nella sua giurisprudenza e, infine, grazie alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza e ribadita a Strasburgo nel 2007, che ha formalizzato questa metamorfosi consacrandola nel pari valore giuridico della Carta rispetto ai Trattati.

Grazie a questi numerosi passaggi, che qui per evidenti ragioni non è possibile ricostruire puntualmente, il consumatore non solo è divenuto beneficiario di una apposita politica (cfr. art. 153 TCE oggi 169 TFUE) che, congiuntamente agli artt. 12 TUE e 114 TFUE, ha assicurato una idonea base giuridica per costruire le misure a sua tutela anche all'interno di tutte le altre politiche dell'Unione europea, ma è addirittura emerso quale "persona", titolare di diritti fondamentali e mutuario di un approccio solidaristico dell'ordinamento Ue ben più articolato degli esordi. In altre parole, il consumatore europeo si è collocato al centro del sistema ed è divenuto vero e proprio *driver* delle scelte economiche e sociali europee.

Così, nella "*Strategia per lo sviluppo della politica dei consumatori nel periodo 2007-2013*"<sup>6</sup> i passaggi descritti emergono in modo assai nitido laddove la Commissione afferma che i consumatori sono al centro delle tre sfide fondamentali dell'Unione nel prossimo futuro, ovvero la crescita, i posti di lavoro e la necessità per l'Unione di entrare in contatto nuovamente con i suoi cittadini.

Secondo il documento, infatti, «consumatori fiduciosi, informati e in grado di agire attivamente sono il fulcro del cambiamento economico, poiché le loro scelte incentivano l'innovazione e l'efficienza»<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Com'è noto l'Atto Unico europeo ha introdotto nel 1987 una prima significativa modifica al Trattato di Roma, inserendo l'art. 100A che consentiva l'adozione di misure volte al ravvicinamento delle legislazioni nazionali finalizzate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, nel cui paragrafo 3 esplicitamente si indicava che «La Commissione, nelle sue proposte di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato». Il Trattato di Maastricht ha, poco dopo, introdotto una specifica competenza della Comunità (oggi UE) in materia di consumatori, inserendo una sezione del Trattato interamente dedicata a questo aspetto (cfr. l'art. 129A del Trattato di Maastricht, oggi 169 TFUE). La Carta dei diritti fondamentali Ue ha, infine, consacrato la priorità della tutela del consumatore nelle diverse politiche Ue nell'articolo 38. L'evoluzione del diritto Ue attorno alla centralità della persona e dei suoi diritti fondamentali è stata oggetto di numerosi studi che per evidenti ragioni non è qui possibile riepilogare. Sia consentito, in via puramente esemplificativa, richiamare D. DIVERIO, *Il delicato bilanciamento di valori fra diritti fondamentali, libertà di circolazione e principi generali dell'ordinamento dell'Unione nella disciplina europea delle "comunicazioni commerciali"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 279 ss.; B. NASCIBENE, *La centralità della persona e la tutela dei suoi diritti*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, pp. 9 ss., e ID., *Il diritto comunitario del futuro*, in *RDIIP*, 1993, pp. 857 ss.; A. TRYFONIDOU, *The Impact of Union Citizenship on the EU's Market Freedoms*, Oxford, 2016, *passim*; C. CIRAULO, *Persona e ordine economico nel diritto interno e comunitario*, in *Contratto e impresa, Europa*, 2009, p. 708 ss.; L. CABELLA PISU, *Cittadini e consumatori nel diritto dell'Unione europea*, in *Contratto e impresa, Europa*, 2007, p. 674 ss.; E. SPAVENTA, *From Gebhart to Carpenter: Towards a (non)Economic European Constitution*, in *CMLR*, 2004, p. 743 ss. e, per ulteriori riferimenti bibliografici, V. RUBINO, *L'evoluzione della nozione di consumatore nel processo di integrazione europea*, in *DUE*, 2017, p. 343 ss.

<sup>6</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Strategia per la politica dei consumatori dell'UE 2007-2013 — Maggiori poteri per i consumatori, più benessere e tutela più efficace*, del 13 luglio 2007, COM (2007) 99 def. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0099>.

<sup>7</sup> Cfr. la Comunicazione *cit.*, par. 1, p. 2.

Nella successiva “*Agenda europea dei consumatori*”<sup>8</sup> del 2012 viene ribadito come il coinvolgimento dei cittadini nello sviluppo delle politiche economiche del mercato interno sia fondamentale, perché garantisce lo sviluppo di nuovi modelli di *business* basati sulla sostenibilità e sulla scelta, che potrebbero garantire alle imprese europee un aumento di competitività rispetto alla concorrenza globale. In particolare, la Comunicazione sottolinea che «consumatori che possono contare su un solido quadro che garantisca sicurezza, informazione, educazione, diritti (...) potranno partecipare attivamente al mercato e trarne beneficio esercitando il loro potere di scelta e facendo rispettare i loro diritti»<sup>9</sup>.

Le norme Ue future dovranno, di conseguenza, insistere sull’aumento della «trasparenza dei mercati al consumo e delle informazioni ai consumatori, fornendo loro dati confrontabili, attendibili e facilmente accessibili (...) onde aiutarli a confrontare non soltanto i prezzi, ma anche la qualità e la sostenibilità dei beni e servizi», come affermato dal regolamento Ue 254/2014 del 26 febbraio 2014 relativo a un programma pluriennale per la tutela dei consumatori per il periodo 2014-2020 e ribadito anche di recente nel regolamento Ue 2021/690 del 28 aprile 2021 che istituisce il programma relativo al mercato interno, alla competitività delle imprese, tra cui le piccole e medie imprese, al settore delle piante, degli animali, degli alimenti e dei mangimi e alle statistiche europee<sup>10</sup>.

Il diritto all’informazione, derivante dalla più generale libertà di espressione, costituisce, dunque, lo strumento indispensabile per il soddisfacimento degli interessi dei singoli individui, per la più generale salvaguardia delle basi democratiche della società<sup>11</sup>, nonché per la competitività economica delle imprese.

La regolazione di questo diritto e dei corrispondenti doveri di trasparenza, correttezza, diligenza professionale da parte degli operatori economici è, tuttavia, questione complessa, poiché implica un delicato bilanciamento di questi fattori con le altrettanto fondamentali libertà dell’impresa impresa, fra le quali il diritto di lavorare, quello di proprietà e la libertà di espressione.

---

<sup>8</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Un’agenda europea dei consumatori – Stimolare la fiducia e la crescita*, del 22 maggio 2012, COM (2012) 225 final., <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0225:FIN:IT:PDF>.

<sup>9</sup> Cfr. la Comunicazione *cit.*, p. 1.

<sup>10</sup> Così il Regolamento (Ue) n. 254/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 relativo a un programma pluriennale per la tutela dei consumatori per il periodo 2014-2020, in *GUUE*, L 84 del 20 marzo 2014, p. 42 ss., oggi sostituito dal Regolamento (Ue) n. 2021/690 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma relativo al mercato interno, alla competitività delle imprese, tra cui le piccole e medie imprese, al settore delle piante, degli animali, degli alimenti e dei mangimi e alle statistiche europee, in *GUUE*, L 153 del 3 maggio 2021, p. 1 ss.

<sup>11</sup> Il riferimento, in questo senso, è anzitutto alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che ha identificato nell’art. 10 CEDU uno dei capisaldi della struttura democratica delle nostre società. Si veda, a titolo esemplificativo, la sentenza della Corte EDU 7 dicembre 1976, *Handyside*, ric. N. 5493/72, capostipite della giurisprudenza successiva in materia, ove si legge che «freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a [democratic] society, one of the basic conditions of its progress and for the development of every man. Subject to Article 10 (2), it is applicable not only to “information” or “ideas” that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no democratic society». Anche la Corte di giustizia del Lussemburgo si è pronunciata nello stesso senso. Cfr., *ex plurimis*, la sentenza 2 aprile 2009, causa C-421/07, *Damgaard*, ECLI:EU:C:2009:222, p. 26.

Così, a titolo esemplificativo, la Corte di giustizia Ue in *Neptune Distribution*<sup>12</sup> ha ritenuto possibile assoggettare a controllo di validità in sede pregiudiziale l'art. 9 co. 1 e 2 della direttiva 2009/54 sulle acque minerali alla luce dell'art. 11 CDFUE nella parte in cui imponeva specifici obblighi di etichettatura, siccome anche la giurisprudenza di Strasburgo da tempo aveva confermato l'applicabilità dell'art. 10 CEDU non solo al discorso politico, culturale o scientifico, ma anche alla diffusione da parte di imprenditori di informazioni di carattere commerciale, segnatamente sotto forma di messaggi pubblicitari.

In quest'ottica, pur ritenendo in linea di principio che il divieto di far comparire sulle etichette delle acque minerali *claims* salutistici relativi al ridotto contenuto di sodio costituisca una «ingerenza nella libertà di espressione e di informazione dell'imprenditore, nonché nella libertà di impresa di quest'ultimo»<sup>13</sup>, la Corte ha giustificato il limite per via dell'interesse generale a garantire un elevato livello di tutela dei consumatori e a salvaguardare la lealtà commerciale (cfr. i punti 72 – 74 della sentenza).

Allo stesso modo in *Deutsche Weintor*<sup>14</sup> il divieto di utilizzo di *claims* salutistici nell'etichettatura delle bevande alcoliche è stato ritenuto compatibile con l'interesse generale alla tutela della salute pubblica, parimenti individuato come eccezione alla libertà di espressione ai sensi dell'art. 10 par. 2 CEDU<sup>15</sup>.

Infine, in *Organisation juive européenne e Vignoble Psagot*<sup>16</sup> la Corte ha interpretato la disciplina generale concernente le informazioni sugli alimenti ai consumatori (Reg. Ue

---

<sup>12</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE del 17 dicembre 2015, causa C-157/14, *Neptune Distribution*, ECLI:EU:C:2015:823, su cui si vedano i commenti di S. FIDOTTI, *Tutela della salute e libertà di informazione pubblicitaria: il caso Neptune Distribution*, in G. ALPA, G. CONTE (a cura di), *Casi decisi dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea sui diritti fondamentali in materia contrattuale*, Torino, 2018, p. 163 ss.; D. GADBIN, *Des eaux minérales (françaises) porteuses d'allégations nutritionnelles et de santé illégales*, in *Revue de droit rural*, 2016, p. 55 ss.

<sup>13</sup> Cfr. il punto 67 della sentenza *Neptune Distribution* cit.

<sup>14</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2012, causa C-544/10, *Deutsches Weintor eG c. Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:2012:526, commentata da B. VAN DER MEULEN, E. VAN DER ZEE, "Through the Wine Gate". *First Steps towards Human Rights Awareness in EU Food (Labelling) Law*, in *EFFLR*, 2013 p. 41 ss.; J. PROUTEAU, *Santé publique et libertés économiques: une nouvelle illustration d'une conciliation favorable à la santé publique*, in *Revue Lamy droit des affaires*, 2012, p. 66 ss.; Z. SKUBIC, *In vino (realiter) veritas?*, in *Pravna praksa*, 2012, p. 25 ss.; N. IRÁCULIS ARREGUI, *Sobre la prohibición de figurar declaraciones de propiedades saludables en las bebidas alcohólicas. A propósito de la STJUE de 6 de septiembre de 2012*, in *Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución*, 2013, p. 211 ss.; G. JESU, *Vino e indicazioni sulla salute nella pronuncia della Corte di giustizia europea: un vino non può definirsi "facilmente digeribile"*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, II, p. 392 ss.; nonché, per ult. cit., V. RUBINO, *Facilmente digeribile - ma non per la Corte di giustizia! : ovvero: della nozione di "informazioni sulla salute" nell'etichettatura delle bevande alcoliche secondo la normativa UE*, in *DCSCI*, 2012, p. 697 ss.

<sup>15</sup> Cfr. la sentenza *Deutsches Weintor* cit., par. 57 e 58. Con riferimento alla CEDU su vedano le sentenze della Corte EDU *Hertel c. Svizzera* del 25 agosto 1998, *Rec.* 1998-VI, par. 47, nonché *Bergens Tidende e A. c. Norvegia*, del 2 maggio 2000, *Rec.* 2000-IV, par. 51.

<sup>16</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 12 novembre 2019, causa C-363/18, *Organisation juive européenne e Vignoble Psagot*, ECLI:EU:C:2019:954, con note di K. P. PURNHAGEN, J. VAN ZEBEN, P. OOSTERVEER, C. AHLBORN, *Beyond food safety: EU food information standards as a facilitator of political consumerism and international law enforcement mechanism*, in *Eur. Law Rev.* 2020, p. 553 ss.; R. BOUNIOL, *Le consommateur de vin doit être informé sur son origine exacte: CJUE, 12 novembre 2019, C-363/18*, in *Jus vini*, 2020, p. 249 ss.; I. BOSSE-PLATIÈRE, *Quand la protection des consommateurs européens s'immisce dans les relations entre l'UE et Israël: la Cour se prononce sur l'étiquetage des produits en provenance des "territoires occupés"*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 685 ss.; G. DE LUCA, *Indicazione dell'origine e alimenti provenienti dai territori occupati da Israele: la dimensione etica delle informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, II, p. 209 ss.; S. VILLANI, *Diritti del consumatore e diritto all'autodeterminazione dei popoli: la sentenza della Corte di giustizia UE nel caso Psagot*, in *DUDI*, 2020, p. 803 ss.; M. LA MANNA, *Le "relazioni pericolose"*

1169/2011) nel senso di un ritenere sufficiente la generica indicazione dell'origine "israeliana" dei prodotti provenienti dalla Cisgiordania e dalle Alture del Golan, siccome potenzialmente lesiva del diritto del consumatore di compiere scelte libere e autonome con riferimento ai propri convincimenti etici sui prodotti in questione.

Secondo i Giudici del Lussemburgo, infatti, premesso che l'occupazione di quei territori da parte di Israele e la politica di trasferimento della relativa popolazione costituirebbe violazione del diritto internazionale umanitario, «i consumatori possono eventualmente adottare le loro decisioni di acquisto tenendo conto di considerazioni legate al fatto che gli alimenti di cui al procedimento principale provengono da insediamenti stabiliti in violazione delle norme del diritto internazionale umanitario (...) La circostanza che un alimento provenga da un insediamento stabilito in violazione delle norme di diritto internazionale umanitario può essere oggetto di valutazioni di ordine etico che possono influenzare le decisioni di acquisto dei consumatori (...)»<sup>17</sup>.

Peraltro, nell'ottica di un corretto bilanciamento degli interessi in giuoco e della ragionevole ripartizione degli oneri fra le parti, l'entità e il grado di approfondimento delle informazioni che devono essere fornite dal professionista non possono dipendere da mere "suggestioni", ma devono comunque ancorarsi a elementi di "meritevolezza" oggettivi e necessari al fine di consentire scelte d'acquisto consapevoli.

In *Breitsamer und Ulrich*<sup>18</sup> e in *Teekanne*<sup>19</sup>, infatti, la Corte ha ribadito la necessità che le informazioni contenute nelle etichette degli alimenti siano tali da fornire una descrizione dettagliata concernente la natura esatta e le caratteristiche dei prodotti onde consentire ai consumatori di operare la propria scelta con cognizione di causa<sup>20</sup>, e ciò ha affermato andando ben oltre il principio di autoresponsabilità che era stato affermato sulla stessa materia in epoca risalente, ma in *Lactalis*<sup>21</sup>, a proposito dell'obbligo di indicazione dell'origine del latte la Corte

---

*tra informazione ai consumatori, autodeterminazione dei popoli e occupazione ostile nella sentenza "Psagot" della Corte di Giustizia, in Eurojus, 2020, p. 183 ss.; A. PAU, "Made in Settlements"! Il consumatore europeo deve sapere se i beni sono prodotti in un territorio palestinese occupato da Israele, in Studi sull'integrazione europea, 2020, p. 431 ss.*

<sup>17</sup> Cfr. la sentenza *Psagot* cit., par. 55 – 56.

<sup>18</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia Ue del 22 settembre 2016, causa C-113/15, *Breitsamer und Ulrich GmbH & Co. KG c. Landeshauptstadt München*, ECLI:EU:C:2016:718, spec. par. 69, commentata da J. FU, *Breitsamer und Ulrich GmbH & Co KG v Landeshauptstadt München: Be Careful with Small Portions of "Pre-Packaged Food"*, *European Journal of Risk Regulation*, 2017, p. 198 ss.; D. GADBIN, *Petite coupelle de miel ne saurait mentir*, in *Revue de droit rural*, 2017, p. 55 ss.

<sup>19</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia Ue del 4 giugno 2015, causa C-195/14, *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. c. Teekanne GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:2015:361, spec. par. 32, con note di E. THEBAUD, *Arrêt Teekanne: la Cour précise les modalités pour réaliser un étiquetage clair et non trompeur*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, 2015, p. 261 ss.; E. RUIZ CAIRO, *Consumers May be Misled Despite the List of Ingredients Being Displayed on the Packaging of a Foodstuff*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2015, p. 454 ss. H. SCHEBESTA, K. PURNHAGEN, *The Behaviour of the Average Consumer: A little Less Normativity and a Little More Reality in the Court's Case Law? Reflections on Teekanne*, in *European Law Review*, 2016, pp. 590 ss.; I. CANFORA, *Informazioni sugli alimenti e pratiche ingannevoli. Quando l'elenco degli ingredienti non è sufficiente a tutelare il "consumatore medio"*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, p. 196 ss.

<sup>20</sup> Cfr. la sentenza *Breitsamer* cit., par. 68, e la sentenza *Teekanne* cit., par. 32, nonché ult. giur. ivi richiamata.

<sup>21</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia Ue del 1 ottobre 2020, causa C-485/18, *Groupe Lactalis c. Premier ministre e a.*, ECLI:EU:C:2020:763, con commento di C. BLUMANN, *Comment informer les consommateurs sur l'origine des produits alimentaires sans trop les renseigner*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2021, p. 613 ss. nonché il mio commento *Crónica de una muerte anunciada? The ECJ judgment Lactalis and what's left of the «made in» question in the European Union*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2021, p. 309 ss.

ha precisato che il dovere di correttezza, imparzialità e obiettività del produttore non può tradursi nel soddisfacimento di una richiesta di tracciabilità della filiera produttiva in etichetta «soltanto sulla base dell'associazione soggettiva che la maggior parte dei consumatori compie tra l'origine e la provenienza di detti alimenti e talune loro qualità, quando invece un nesso comprovato tra le une e le altre non è oggettivamente dimostrato»<sup>22</sup>.

In definitiva, il punto di equilibrio andrà necessariamente ricercato attraverso la rigorosa applicazione del principio di proporzionalità che la giurisprudenza delle Corti europee ha declinato tanto in chiave negativa (come divieto di comprimere ingiustamente il diritto a una informazione – anche in sede commerciale – oggettiva, puntuale e comprensibile) quanto in senso positivo (ossia quale obbligo per il legislatore di intervenire con misure appropriate per garantire il pieno godimento della libertà di informazione in entrambe le direzioni, da e verso i consumatori)<sup>23</sup>.

È, quindi, in questo scenario che occorre collocare la nuova dimensione “verde” della comunicazione commerciale e le diverse iniziative normative che la riguardano.

## 2. Il ruolo del consumatore nel *Green Deal* europeo e nelle strategie collegate

La crisi ambientale, sommatasi alle altre emergenze degli ultimi anni, ha imposto all'Unione europea l'adozione di misure straordinarie di reazione, sfociate in un vero e proprio ripensamento dell'assetto economico, sociale e industriale che punta a rivoluzionare gli stili di vita e le logiche produttive non solo nel nostro continente, ma addirittura a livello globale.

La Comunicazione della Commissione europea “*Il Green Deal europeo*” del 2020<sup>24</sup> ha tracciato il quadro complessivo dell'ambizioso piano per trasformare l'Europa nel primo continente a emissioni zero entro il 2050 e ha annunciato una vera e propria mobilitazione di tutti i settori, le politiche e le risorse disponibili per compiere la transizione ecologica verso un continente climaticamente neutro e ambientalmente sostenibile entro traguardi temporali strettissimi: il 2030 per buona parte delle misure di breve termine; al più tardi entro il 2050 per la totale neutralità carbonica<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. la sentenza *Lactalis* cit., par. 45.

<sup>23</sup> Cfr. sul punto R. MASTROIANNI, G. STROZZI, *Commento all'art. 11 CDFUE*, in AA. VV., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, spec. pp. 226-227. L'art. 11 CDFUE corrisponde all'art. 10 CEDU, ma non contiene eccezioni che autorizzino la legge a restringere il contenuto della libertà di espressione e informazione, come invece previsto dall'art. 10 CEDU. Le spiegazioni del Presidium ricordano che in applicazione dell'art. 52 CDFUE il diritto sancito dall'art. 11 CDFUE ha lo stesso significato e la stessa portata di quello garantito dalla CEDU. Le limitazioni che possono essere apportate non possono, pertanto, andare oltre «le misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario (cfr. art. 10.2 CEDU)».

<sup>24</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Il Green Deal europeo* dell'11 dicembre 2019, COM (2020) 640 def. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>25</sup> Cfr. il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), in *GUUE* L 243, 9 luglio 2021, p. 1 ss., nonché il Regolamento (UE) 2023/857 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 aprile 2023 che modifica il regolamento (UE) 2018/842, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-

Nello scenario descritto, che sarebbe qui impossibile riepilogare esaurientemente, essendosi innestati su quella prima Comunicazione una molteplicità di strategie, piani di azione, iniziative e ulteriori analisi, anche l'informazione ai consumatori gioca un ruolo fondamentale.

Buona parte delle riforme proposte dalla Commissione, infatti, poggiano sul convincimento che solo attraverso una modifica degli stili di vita e dei comportamenti di consumo si potranno raggiungere quegli obiettivi di circolarità e sostenibilità che costituiscono pilastri essenziali dell'equilibrio ecologico futuro.

Al contempo, senza lo stimolo derivante da una domanda più consapevole e attenta a questi profili, difficilmente sarà possibile mobilitare i capitali e gli investimenti indispensabili per un profondo rinnovamento dei modelli produttivi consolidati.

Il *Green Deal* europeo annuncia, quindi, che la politica Ue sui consumatori dovrà puntare in futuro sempre più sulla responsabilizzazione nelle scelte di acquisto onde consentire ai consumatori di svolgere un ruolo attivo nella transizione ecologica<sup>26</sup>.

Al centro degli sforzi normativi in questa direzione si colloca la c.d. circolarità, che la Commissione intende promuovere tanto sul versante industriale (e.g. attraverso la revisione della direttiva sulle emissioni industriali<sup>27</sup>, la promozione di un sistema di comunicazione e certificazione dell'impronta ambientale<sup>28</sup>, la promozione della bioeconomia<sup>29</sup> e gli indispensabili interventi in materia di riduzione dell'obsolescenza degli oggetti<sup>30</sup>, la riduzione

---

2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi, e il regolamento (UE) 2018/1999, in *GUUE* L 111 del 24 giugno 2023, p. 1 ss.

<sup>26</sup> Cfr. la Comunicazione *Il Green Deal europeo* cit., p. 8.

<sup>27</sup> Cfr. la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2010/75/UE del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione dell'inquinamento), in *GUUE* L 334 del 17 dicembre 2010, pp. 17 ss. L'approvazione della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2010/75/UE insieme con la direttiva del Consiglio 1999/31/CE del 26 aprile 1999 sulle discariche di rifiuti, COM (2022) 156 final del 5 aprile 2022, è inclusa nel programma di lavoro della Commissione europea per il 2024.

<sup>28</sup> Cfr. a titolo esemplificativo la raccomandazione della Commissione europea n. 2013/179/UE relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni, in *GUUE* L 124 del 4 maggio 2013 p. 1 ss.; il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1221/2009 del 25 novembre 2009 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), in *GUUE* L 342 del 22 dicembre 2009, p. 1 ss.; il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 66/2010 del 25 novembre 2009 relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE), in *GUUE* L 27 del 3 gennaio 2010, p. 1 ss., cui si aggiungono varie proposte di modifica, fra le quali, oltre alle due specifiche direttive oggetto del presente articolo che saranno trattate oltre, anche la proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla trasparenza e sull'integrità delle attività di rating ambientale, sociale e di governance (ESG), COM (2023) 314 final del 13 giugno 2023 e la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di certificazione dell'Unione per gli assorbimenti di carbonio, COM (2022) 672 final del 30 novembre 2022 nonché le recenti disposizioni di esecuzione adottate dalla Commissione Ue.

<sup>29</sup> Cfr. sul punto le Comunicazioni della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, COM (2020) 381 final [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0009.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF) nonché Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita COM (2020) 380 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380>; Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini, COM (2020) 562 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0562>.

<sup>30</sup> Cfr. la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme comuni che promuovono la riparazione dei beni e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e le direttive (UE) 2019/771 e (UE) 2020/1828, COM (2023) 155 final.



dei rifiuti<sup>31</sup> e l'aumento delle materie prime seconde da riciclaggio, specialmente nel settore degli imballaggi<sup>32</sup>) quanto sul versante della domanda di consumo beni e servizi, ove gli sforzi investono anche il tema della comunicazione, con particolare riferimento alla lotta al c.d. *greenwashing*.

Nella Comunicazione Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva<sup>33</sup> del 2020 viene, infatti, annunciata la revisione della legislazione Ue relativa ai consumatori per garantire che questi ultimi ricevano informazioni attendibili, comparabili e verificabili onde garantirne la libertà di scelta e proteggere il mercato dal c.d. "ecologismo di facciata".

In quest'ottica viene chiaramente indicata la volontà di intervenire nel merito delle informazioni veicolate tramite canali commerciali, sia fissando requisiti minimi di trasparenza e rendicontabilità per i marchi o loghi di sostenibilità, sia imponendo alle imprese di fornire elementi a sostegno delle loro dichiarazioni ambientali, utilizzando i c.d. metodi per misurare l'impronta ambientale dei prodotti e delle organizzazioni<sup>34</sup>.

Gli stessi accenti assertivi e lo stesso convincimento circa il ruolo chiave dell'informazione ai consumatori si ritrovano nella parallela comunicazione Nuova Agenda dei consumatori. Rafforzare la resilienza dei consumatori per una ripresa sostenibile<sup>35</sup>, ove si legge che «per consentire una diffusione socialmente ottimale di nuovi beni e servizi nonché di nuovi approcci al consumo, occorre fornire ai consumatori informazioni migliori e più affidabili sugli aspetti relativi alla sostenibilità dei beni e dei servizi, evitando al contempo un sovraccarico di informazioni»<sup>36</sup>, nonché nella strategia *From farm to fork* del 2021, che declinato questi concetti nello specifico campo agroalimentare<sup>37</sup>.

---

<sup>31</sup> Cfr. *in primis* la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, COM (2023) 420 final del 5 luglio 2023, nonché le ulteriori proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione delle dispersioni di pellet di plastica per ridurre l'inquinamento da microplastiche, COM (2023) 645 final del 16 ottobre 2023; Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle norme di circolarità per la progettazione dei veicoli e alla gestione dei veicoli fuori uso, COM (2023) 451 final del 13 luglio 2023; Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), COM (2023) 63 final del 7 febbraio 2023.

<sup>32</sup> Cfr. la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, COM (2022) 677 final del 30 novembre 2022.

<sup>33</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva, COM (2020) 98 final del 11 marzo 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098>.

<sup>34</sup> Cfr. la Comunicazione Un nuovo piano d'azione cit., p. 5-6.

<sup>35</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio Nuova Agenda dei consumatori. Rafforzare la resilienza dei consumatori per una ripresa sostenibile, COM (2020) 696 final del 13 novembre 2020.

<sup>36</sup> Cfr. la Comunicazione Nuova Agenda dei consumatori cit., p. 8. L'assunto si fonda, *inter alia*, sui risultati di una consultazione pubblica lanciata dalla Commissione nel 2020 (cfr. la nota 41 della Comunicazione cit.) secondo cui la mancanza di informazioni ambientali e/o le preoccupazioni circa la loro affidabilità costituiscono ostacoli importanti alla diffusione di scelte di consumo sostenibili. In effetti, uno studio commissionato nel 2020 dalla Commissione europea avendone ad oggetto il monitoraggio di *claims* ambientali sul mercato ha rilevato che ben il 53,3% di quelli censiti risultava ingannevole o eccessivamente vago, così confermando i timori circa la presenza massiccia di abusi nella c.d. "comunicazione verde" che connota il marketing in questa fase storica. Sul punto si veda il documento *Environmental claims in the EU. Inventory and reliability assessment. Final Report*, 2020, disponibile *on line*.

<sup>37</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni Una strategia "dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, COM (2020) 381 final del 20 maggio 2020, <https://eur->

La spinta nella direzione descritta assume, a partire dall'adozione di questi documenti, una duplice direzione. In primo luogo, sul piano positivo, le proposte normative presentate dalla Commissione europea tendono sempre più a valorizzare l'approccio collaborativo, incentivando la trasparenza sui processi produttivi e sulle decisioni ambientali aziendali.

Così, a titolo esemplificativo, la proposta di direttiva sul governo societario sostenibile<sup>38</sup> include le informazioni ambientali ai consumatori fra le c.d. "buone pratiche" che favoriscono un comportamento aziendale sostenibile e responsabile a lungo termine. La normativa Ue intende, quindi, incoraggiare i professionisti ad assumere impegni volontari nella comunicazione ai consumatori circa l'impronta ambientale dell'impresa, sui miglioramenti in tema di sostenibilità e sulla riduzione degli sprechi, il tutto in sinergia con il patto climatico europeo<sup>39</sup>.

Su altro fronte, la proposta di revisione della direttiva sulla rendicontazione delle informazioni non finanziarie da parte delle imprese (*Non Financial Reporting Directive*)<sup>40</sup> e il regolamento sull'informativa concernente la sostenibilità dei servizi finanziari (*Sustainable Finance Disclosure Regulation, SFRD*<sup>41</sup>), oltre ad aver introdotto due tipologie di indici (*benchmark*) climatici per consentire ai risparmiatori di investire in strumenti che contrastino il cambiamento climatico, prevedono l'introduzione di uno *standard* europeo per gli emittenti di obbligazioni verdi che desiderino utilizzare la denominazione di *European Green Bonds* al fine di aumentare la trasparenza di mercato e la comparabilità di questi prodotti finanziari.

L'insieme delle disposizioni citate intende, quindi, spingere in modo progressivo le imprese a mobilitarsi per il raggiungimento degli ambiziosi traguardi ambientali e sociali della

---

lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0009.02/DOC\_1&format=PDF, spec. pp. 4-5; 13-15.

<sup>38</sup> Cfr. la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, COM (2022) 71 final del 23 febbraio 2022, su cui si vedano M. LIBERTINI, *Sulla proposta di direttiva Ue sul "dovere di diligenza e responsabilità delle imprese"*, in *Riv. soc.*, 2021, pp. 325 ss.; C.G. CORVESE, *La sostenibilità ambientale e sociale delle società nella proposta di Corporate Sustainability Due Diligence Directive (dalla «insostenibile leggerezza» dello scopo sociale alla «obbligatoria sostenibilità» della Due Diligence)*, in *Banca, Impresa e Società*, 2022, pp. 391 ss.

<sup>39</sup> Cfr. sul punto anche la Direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 537/2014, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità, in *GUUE* L 322 del 16 dicembre 2022, p. 15 ss.

<sup>40</sup> La Dichiarazione Non Finanziaria è una rendicontazione che va oltre i dati economici e riporta azioni, strategie e risultati che dimostrano l'impegno messo in campo dall'organizzazione per migliorare la sostenibilità ambientale, l'inclusione e l'equità sociale. Com'è noto l'inclusione delle tematiche ESG nella governance aziendale è oggetto di regolamentazione Ue già da tempo. Cfr., a titolo esemplificativo, la direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014 recante modifica della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni, in *GUUE* L 330 del 15 novembre 2014 pp. 1 ss., più volte modificata e integrata, nonché la Direttiva (UE) 2022/2464 cit. Sul tema si vedano M. CAPELLI, R. PENNAZIO, *Dalla Corporate sustainability reporting directive alla Corporate Responsibility Due Diligence: comunicazione di sostenibilità e impatto ambientale, in Il nuovo diritto delle società*, 2023, p. 1161 ss.; P. MONTALENTI, *Società, mercati finanziari e fattori ESG: ultimi sviluppi*, in *Corporate Governance*, 2022, p. 13 ss.; L. BONI, M. CALDERINI, *Interpretazione strategica del quadro normativo Ue per lo sviluppo sostenibile nel settore della finanza: il ruolo chiave della misurazione d'impatto*, in *Corporate Governance*, 2022, p. 113 ss.; M. DI SARLI, *Una proposta di direttiva della Commissione UE in materia di Corporate Sustainability Reporting*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 2021, p. 1563 ss.

<sup>41</sup> Cfr. il Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088, in *GUUE* L 198 del 22 giugno 2020, p. 13 ss.

Ue, munendole di strumenti anche societari e finanziari atti ad assolvere ai vincoli sempre più stringenti di trasparenza e comunicazione sociale<sup>42</sup>.

Per altro verso, un pacchetto di proposte normative piuttosto articolato si muove nella direzione negativa di impedire ogni forma di *greenwashing*, razionalizzando la comunicazione esistente e riducendo il ricorso eccessivo a richiami ambientali, nonché cercando di ricondurre le diverse forme di comunicazione ambientale diretta ai consumatori entro principi comuni basati sulla rendicontabilità e la certezza scientifica.

Le due proposte più significative in questa direzione sono la direttiva sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde<sup>43</sup> e la direttiva sulle attestazioni ambientali esplicite (c.d. *direttiva Green Claims*)<sup>44</sup>.

### **3. La proposta di direttiva sulla responsabilizzazione del consumatore per la transizione verde**

La proposta di direttiva sulla responsabilizzazione del consumatore per la transizione verde rientra fra le iniziative previste dall'Agenda per i Consumatori e dal Piano d'azione per l'economia circolare del 2020 e si inserisce in un pacchetto di provvedimenti volti a rafforzare i diritti dei consumatori con riferimento tanto alle caratteristiche quanto alla presentazione dei prodotti<sup>45</sup>.

La norma, costruita sulla base giuridica dell'art. 114 TFUE<sup>46</sup>, ha lo scopo di superare le difficoltà incontrate dalle Autorità nazionali nell'applicazione delle disposizioni della direttiva 2005/29/CE concernente le pratiche commerciali sleali<sup>47</sup> allo specifico settore ambientale. In

---

<sup>42</sup> Lo sforzo legislativo, peraltro, pur se connotato dall'apprezzabile fine di accelerare sotto tutti i punti di vista la transizione ecologica, ha generato anche alcune aporie, come notano M. CAPELLI, R. PENNAZIO, op. ult. cit., nota 7 a p. 1163 e p. 1185-1186 a proposito delle incongruenze fra il Regolamento sulla tassonomia verde (Reg. Ue 2020/852) e la direttiva CSRD cit.

<sup>43</sup> Cfr. la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela delle pratiche sleali e dell'informazione, COM (2022) 143 final del 30 marzo 2022.

<sup>44</sup> Cfr. la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'attestazione e sulla comunicazione delle asserzioni ambientali esplicite (direttiva sulle asserzioni ambientali), COM (2023) 166 final del 22 marzo 2023.

<sup>45</sup> La proposta in esame si associa alla Proposta di Regolamento del parlamento europeo e del consiglio che stabilisce il quadro per l'elaborazione delle specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e abroga la direttiva 2009/125/CE, COM (2022) 142 final, del 30 marzo 2022, alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme comuni che promuovono la riparazione dei beni e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e le direttive (UE) 2019/771 e (UE) 2020/1828, COM (2023) 155 final del 22 marzo 2023 e alla proposta di direttiva sulle autodichiarazioni ambientali di cui si dirà *oltre*, nel prossimo paragrafo.

<sup>46</sup> Il paragrafo 2 dell'art. 114 TFUE consente, a norma dell'art. 169, par. 2 lett. a) TFUE, l'adozione di misure di armonizzazione finalizzate alla tutela dei consumatori nel contesto della realizzazione del mercato interno. La disposizione consente anche il soddisfacimento complementare di obiettivi di tutela ambientale.

<sup>47</sup> Cfr. 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, in *GUUE* L 149 del 11 giugno 2005, pp. 22 ss. Nel Documento di lavoro dei servizi della commissione orientamenti per l'attuazione/applicazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali che accompagna il documento comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni un approccio globale per stimolare il commercio elettronico transfrontaliero per i cittadini e le imprese in europa [SWD(2016) 163 final del 25 maggio 2016, reperibile on line all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0163&from=PL>] il fenomeno del c.d. *greenwashing*, rientrante fra le pratiche commerciali sleali, viene definito come «l'appropriazione indebita di virtù ambientaliste finalizzata alla creazione di un'immagine verde» (cfr. p. 110). È da tempo oggetto di studi e approfondimenti anche in letteratura. Non potendo qui essere tutti riepilogati, sia consentito rinviare a titolo esemplificativo a S. THOBANI, *Pratiche*

particolare, la proposta mira a precisare quando e in che modo le dichiarazioni ambientali, i marchi di sostenibilità e le forme di obsolescenza programmata dei prodotti possano ritenersi illeciti.

A tal fine, in primo luogo la nuova direttiva includerebbe nell'elenco delle c.d. azioni ingannevoli di cui all'art. 6 par. 2 della dir. 2005/29/CE (ossia quelle che possono indurre il consumatore medio a prendere una decisione di natura commerciale che altrimenti non avrebbe preso) la formulazione di una dichiarazione ambientale relativa alle prestazioni ambientali future senza includere impegni e obiettivi chiari, oggettivi e verificabili e senza un sistema di monitoraggio indipendente<sup>48</sup>, la pubblicizzazione come vantaggio per i consumatori di caratteristiche considerate pratica comune nel mercato rilevante.

In secondo luogo, la proposta ritocca l'allegato I della direttiva 2005/29/CE includendo 10 nuove pratiche commerciali da considerarsi sleali in qualsiasi circostanza, ovvero: esibire un marchio di sostenibilità non basato su un sistema di certificazione o non stabilito da autorità pubbliche; formulare una dichiarazione ambientale generica di cui il professionista non sia in grado di dimostrare l'eccellenza riconosciuta delle prestazioni ambientali pertinenti alla dichiarazione; formulare una dichiarazione ambientale concernente il prodotto nel suo complesso quando, in realtà, riguarda soltanto un determinato aspetto<sup>49</sup>; presentare requisiti imposti per legge sul mercato dell'Unione per tutti i prodotti appartenenti a una determinata categoria come se fossero un tratto distintivo dell'offerta del professionista<sup>50</sup>; l'omissione di informazioni rilevanti sull'aggiornamento di un software capace di incidere negativamente sulle prestazioni del prodotto o sulla introduzione di caratteristiche atte a limitare la durabilità del bene; omettere di informare il consumatore circa il fatto che il prodotto è progettato per una funzionalità limitata quando si utilizzino materiali di consumo, pezzi di ricambio o accessori non originali<sup>51</sup>.

Infine, la proposta interviene anche sugli obblighi di informazione precontrattuale, tanto presso i punti vendita quanto online, includendo nell'art. 5 par. 1 della direttiva 2011/83/CE 6 ulteriori voci in merito alle caratteristiche e alla durata di una garanzia commerciale di durabilità dei prodotti nonché sull'indice di riparabilità degli stessi.

Il 19 settembre scorso il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo provvisorio sul testo della direttiva che include alcuni ulteriori miglioramenti<sup>52</sup>. In particolare,

---

*commerciali scorrette e sostenibilità: alla ricerca di un significato*, in *Persona e mercato*, 2022, p. 423 ss.; F. BERTELLI, *I green claims tra diritti del consumatore e tutela della concorrenza*, in *Contratto e Impresa*, 2021, p. 286 ss.; A. LEONE, *Advertising e tutela del consumatore*, in *Dir. ind.*, 2021, p. 73 ss.; G. SPOTO, *Cibo, persona e diritti*, Torino, 2021.

<sup>48</sup> Si pensi alle campagne pubblicitarie incentrate sul generico impegno per l'ambiente o a promesse di riduzione delle emissioni non accompagnate da indicazioni precise e sistemi di monitoraggio di parte terza.

<sup>49</sup> Si pensi al caso del *claim* «100% riciclabile» per le bottiglie di plastica, ove è noto che inchiostri e collanti delle etichette, in realtà, non lo sono.

<sup>50</sup> Si pensi alla valorizzazione della riciclabilità dei materiali utilizzati per stoviglie monouso ormai prevista per legge. La lettura della norma non rende, peraltro, chiara la distinzione fra la fattispecie qui contemplata, considerata senz'altro ingannevole, e quella inclusa nella *grey list* di cui all'art. 6 par. 2 cit. in precedenza, ossia il caso della sottolineatura di caratteristiche assolutamente comuni allo *standard* di mercato di riferimento. Appare ragionevole individuare il distinguo proprio nel parametro di riferimento: in *black list* finirebbero, in tal senso, le vanterie di specialità di uno *standard* in realtà obbligatorio per legge, mentre il confronto con il resto del mercato su profili volontari sarebbe oggetto dell'art. 6 par. 2 della direttiva.

<sup>51</sup> Si pensi ad apparecchi di erogazione di infusi che non funzionino se non con cialde originali.

<sup>52</sup> Cfr. il comunicato stampa del 19 settembre 2023 Responsabilizzare i consumatori per la transizione verde: Consiglio e Parlamento raggiungono un accordo provvisorio, reperibile *on line* sul sito web del Consiglio.

sono stati definiti gli elementi-chiave del sistema di certificazione su cui devono basarsi i marchi di sostenibilità; sono state incluse nell'elenco delle pratiche commerciali vietate le dichiarazioni basate sulla compensazione delle emissioni di gas a effetto serra siccome scarsamente verificabili e, comunque, scientificamente discutibili<sup>53</sup>. Sono state, inoltre, introdotte forme di etichettatura armonizzata concernenti le informazioni sulla garanzia di durabilità e la garanzia legale di conformità dei beni commercializzati al consumo.

L'accordo provvisorio dovrà trasformarsi in esplicita approvazione del testo emendato a maggioranza assoluta dei voti del Parlamento e a maggioranza qualificata dei voti del Consiglio secondo i rispettivi calendari di lavoro. Si prevede che ciò avvenga entro la fine del 2023 o al più tardi entro Gennaio 2024.

Gli Stati membri avranno, poi, a disposizione 24 mesi per adottare le proprie norme di recepimento della direttiva.

#### **4. La proposta di direttiva sull'attestazione e sulla comunicazione delle asserzioni ambientali esplicite (c.d. "direttiva sulle asserzioni ambientali")**

Parallelamente alla manutenzione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali, la Commissione ha presentato anche una più specifica proposta di direttiva sulle asserzioni ambientali che dovrebbe intendersi quale *lex specialis* nello specifico ambito della comunicazione commerciale ai consumatori<sup>54</sup>.

La norma, in effetti, si sovrappone di fatto all'ambito di intervento della direttiva sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde nella parte concernente la comunicazione esplicita (ossia tutte le asserzioni ambientali dirette) nell'intento di integrarne i contenuti sul versante dell'efficienza ed economicità del controllo ufficiale e semplificare la libera circolazione dei prodotti nel mercato interno.

Perno centrale di questa ulteriore proposta è l'obbligo di un *assessment* scientifico preventivo delle attestazioni ambientali e l'istituzione di un sistema di verifica dell'attendibilità dei *claims* o marchi ambientali da parte di organismi di parte terza accreditati.

Quanto al primo profilo, l'articolo 3 della proposta di direttiva afferma esplicitamente che «gli Stati membri provvedono affinché i professionisti effettuino una valutazione per attestare le asserzioni ambientali esplicite» secondo i più generali principi di verità e di responsabilità nella comunicazione pubblicitaria già contenuti nella direttiva 2005/29/CE<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> In questo modo i professionisti non potranno più dichiarare che un prodotto ha un impatto ambientale neutro, ridotto o migliorato sulla base di programmi di compensazione non verificati. Il tema è particolarmente sentito nel settore dei trasporti, ove, in effetti, al netto di pochi veicoli a emissioni zero, l'unica modalità per offrire al consumatore una alternativa "verde" al trasporto tradizionale è la compensazione delle emissioni con sistemi di stoccaggio naturale (e.g. piantumazione di nuove foreste) o tecnologico (e.g. strumenti di cattura della CO<sub>2</sub>, che, tuttavia, sono fortemente discussi).

<sup>54</sup> Cfr. la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'attestazione e sulla comunicazione delle asserzioni ambientali esplicite cit., p. 1.

<sup>55</sup> Cfr. l'art. 5 della direttiva 2005/29/CE. Gli artt. 6 e 7 della direttiva, a loro volta, fanno riferimento alle azioni ingannevoli o alle omissioni ingannevoli per descrivere tutte quelle condotte che attraverso il ricorso a informazioni positive o reticenze turbano la libertà di scelta dei consumatori fornendo un quadro falso o, quantomeno, non completo e adeguato degli elementi essenziali del prodotto o servizio oggetto di offerta commerciale. Appare interessante notare, al riguardo, come il testo della direttiva 2005/29/CE non faccia esplicito riferimento alle asserzioni ambientali, mentre il Codice di Autodisciplina Pubblicitaria già da tempo contenga una norma ad hoc: l'art. 12, infatti, rubricato come "tutela dell'ambiente naturale", con felice sintesi di tutti gli elementi

La proposta qui in discussione ne declina, tuttavia, minuziosamente il contenuto: il professionista che intenda formulare una asserzione ambientale esplicita, infatti, dovrà precisare in primo luogo la sua estensione (*id est*, se si riferisca all'intero prodotto o solo a una sua singola parte/aspetto<sup>56</sup>); basarsi su prove scientifiche ampiamente riconosciute, tenendo conto delle norme internazionali applicabili; dimostrare che gli impatti ambientali vantati siano significativi dal punto di vista del ciclo di vita<sup>57</sup> e, comunque, appaiano tali tenendo conto di tutti gli aspetti ambientali rilevanti; dimostrare che l'asserzione ambientale non si fonda sul mero adempimento di obblighi di legge applicabili al prodotto o servizio in discussione; fornire informazioni circa il livello di miglioramento della performance ambientale rispetto ai prodotti o servizi del settore interessato; escludere che il profilo vantato possa – in concreto – implicare ricadute negative sui cambiamenti climatici, sul consumo di risorse o sulla c.d. circolarità, sull'uso sostenibile o sulla protezione delle risorse idriche e marine, sull'inquinamento, sulla biodiversità, sul benessere degli animali e sugli ecosistemi.

Inoltre, in apparente contraddizione con i risultati del trilatero relativi alla proposta di direttiva sulla responsabilizzazione del consumatore per la transizione verde, il testo qui in esame afferma la possibilità di fare riferimento a forme di compensazione delle emissioni di gas a effetto serra, imponendo al professionista solo di descrivere in che modo le compensazioni utilizzate siano «di elevata integrità e contabilizzate correttamente» per riflettere l'impatto sul clima dichiarato.

Le informazioni e i dati in oggetto dovranno comporre un *dossier* aziendale soggetto a verifica da parte di un ente di parte terza accreditato ai sensi del regolamento 765/2008/UE<sup>58</sup> prima che il messaggio sia veicolato o il marchio sia esibito al pubblico.

Al termine della verifica, il verificatore - se del caso - redigerà un certificato di conformità attestante che l'asserzione ambientale o il marchio sono conformi alle prescrizioni della direttiva, grazie al quale la merce potrà circolare liberamente sul territorio Ue dovendo il

---

citati afferma che «la comunicazione commerciale che dichiara o evoca benefici di carattere ambientale o ecologico deve basarsi su dati veritieri, pertinenti e scientificamente verificabili. Tale comunicazione deve consentire di comprendere chiaramente a quale aspetto del prodotto o dell'attività di pubblicizzata i benefici vantati si riferiscono».

<sup>56</sup> Si noti che in base alla proposta di direttiva sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde cit. in precedenza, l'eventuale opacità sul punto (ossia il tentativo di far credere che un vantaggio ambientale parziale sia, in realtà, generale) costituisce una pratica commerciale sleale esplicitamente vietata. Le due norme non sembrano, su questo aspetto, perfettamente coordinate.

<sup>57</sup> L'asserzione appare nell'attuale versione della proposta piuttosto vaga. È ragionevole che gli Operatori si ispirino alla Raccomandazione della Commissione europea del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni in *GUUE* L 124, del 4 maggio 2013, p. 1 ss. o ad eventuali *standard* pubblici nazionali come quello introdotto dall'art. 21 della legge italiana n. 221/2015 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali, in *GURI* Serie Generale n.13 del 18 gennaio 2016) che ha introdotto lo «Schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale». Le fonti richiamate, a loro volta, prendono in considerazione i c.d. principi LCA, una metodologia analitica e sistematica che valuta l'impronta ambientale di un prodotto o di un servizio, lungo il suo intero ciclo di vita. Il calcolo spazia infatti dalle fasi di estrazione delle materie prime costituenti il prodotto, alla sua produzione, sua distribuzione, uso e sua dismissione finale, restituendo i valori di impatto ambientali associati al suo ciclo di vita.

<sup>58</sup> Cfr. il Regolamento (UE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 che pone norme in materia di accreditamento e abroga il regolamento (CEE) n. 339/93, in *GUUE* L 218 del 13 agosto 2008, pp. 30 ss.

certificato in oggetto essere riconosciuto da tutte le Autorità competenti per il controllo ufficiale a livello nazionale<sup>59</sup>.

Va, peraltro, segnalato che la verifica preventiva in questione non esclude il controllo ufficiale a valle della commercializzazione del prodotto o servizio né le sanzioni in caso di *greenwashing*. Infatti, il testo della proposta di direttiva prevede esplicitamente che «il certificato di conformità non pregiudica la valutazione dell’asserzione ambientale da parte delle Autorità nazionali o degli organi giurisdizionali nazionali a norma della direttiva 2005/29/CE»<sup>60</sup>.

Infine, merita segnalazione il fatto che alla Commissione viene attribuita un’ampia facoltà di adozione di atti delegati al fine di stabilire in dettaglio i criteri di valutazione dei *claims* e dei marchi ambientali, gli obblighi di informazione primaria o secondaria associati agli stessi e le specifiche tecniche basate sul ciclo di vita relative a determinati gruppi di prodotti e settori (cfr. art. 3, par. 4 e art. 5 par. 8).

È, dunque, facilmente immaginabile una notevole implementazione verticale della disciplina in esame laddove il testo in questione dovesse venire approvato nella versione attuale senza significative modifiche, così come sta avvenendo per tutte le altre norme sui traguardi ESG a livello societario.

## **5. Il programma di lavoro 2024 della Commissione europea e i rischi legati alla imminente conclusione della legislatura Ue. Valutazioni “de iure condendo”**

Alla luce delle novità descritte occorre chiedersi, in conclusione, se le direttive in esame verranno approvate a breve termine e quale impatto concreto possano avere.

Non c’è dubbio che l’iter legislativo di entrambe le proposte è stato condizionato dal frangente temporale in cui ci troviamo: ai primi di giugno si terranno le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, dai cui esiti dipenderà anche la nomina del futuro Presidente della Commissione nonché, in buona misura, l’indirizzo politico che questa assumerà<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Il certificato dovrebbe, infatti, essere notificato tramite il sistema di informazione del mercato interno ai sensi del regolamento (Ue) n. 1024/2012 proprio per consentire al prodotto verificato di non incontrare ostacoli da parte di Autorità pubbliche di altri Stati membri Ue.

<sup>60</sup> Cfr. l’art. 10 par. 8 della proposta di direttiva cit. Possono, infatti, sussistere ulteriori profili di ingannevolezza, pur in presenza di una attestazione veritiera. A titolo esemplificativo, riprendendo il già citato caso del claim «100% riciclabile» sugli imballaggi di plastica, alcune associazioni ambientaliste contestano l’effetto induttivo fuorviante che l’asserzione potrebbe determinare sul consumatore, portandolo a credere che gli imballaggi di plastica possano essere integralmente composti di materiale riciclato o che tutti gli scarti di plastica possano dare vita a nuovi imballaggi simili, quando così non è. Per una informativa generale sul punto si veda quanto segnalato nell’articolo *Falso ecologico: l’illusione delle bottiglie con PET “100% riciclabile”*, pubblicato su *Il Fatto alimentare* il 29 novembre 2023, disponibile *on line*. Sul margine di valutazione dell’influenza dei claims di riciclabilità relativi agli imballaggi in PET si veda il risalente orientamento espresso dall’Autorità Garante Concorrenza e Mercato nel provvedimento n. 7464 del 10 agosto 1999, *Bottigliette PET latte Lactis*, reperibile sul sito istituzionale dell’AGCM, e le osservazioni di S. THOBANI, op. cit., p. 436.

<sup>61</sup> Com’è noto ai sensi dell’art. 17 par. 7 TUE la proposta di un candidato alla Presidenza della Commissione viene formulata dal Consiglio europeo al Parlamento rinnovato tenuto conto dell’esito delle elezioni. Si tratta della procedura nota con la definizione di *Spitzenlandidaten*, introdotta nel 2009 per effetto delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona. Sebbene la Commissione mantenga la caratteristica di istituzione tecnica, non c’è dubbio che l’evoluzione descritta, insieme con il progressivo aumento dei poteri in capo al Presidente, abbia prodotto una progressiva accentuazione della missione “politica” che viene assunta dalla compagine nominata, profilo che è risultato particolarmente visibile proprio con la Commissione presieduta da Ursula Von der Leyen e la presentazione del Green Deal europeo.

Nell'ultimo discorso sullo stato dell'Unione pronunciato il 13 settembre 2023 a Strasburgo avanti il Parlamento europeo in seduta plenaria la Presidente Von der Leyen ha sottolineato la gravità del momento e richiamato tutti i cittadini dell'Unione all'esercizio della responsabilità attraverso il voto, perché da questo dipenderà non solo il futuro economico dell'Europa, ma in larga misura anche quello ecologico globale.

Nell'*incipit* del discorso, in particolare, la Presidente ha affermato che «come accade in tutte le elezioni, il voto sarà per tutti gli Europei un'occasione per riflettere sullo stato della nostra Unione e sul lavoro svolto da chi li rappresenta. Ma sarà anche l'occasione di decidere quale futuro e quale Europa vogliono»<sup>62</sup>.

La scadenza elettorale, infatti, chiama ciascun elettore a una riflessione su ciò che è stato fatto e ciò che ancora resta da far per costruire un futuro di pace, salute e prosperità non solo in Europa, ma nel mondo intero.

Sul fronte ambientale la Von der Leyen ha ricordato come il *Green Deal* europeo costituisca l'unica risposta possibile a un «pianeta in ebollizione», ma ha anche ribadito come questo piano resti una straordinaria opportunità per preservare la nostra prosperità futura: secondo la Presidente, infatti, negli ultimi anni la Commissione è riuscita a trasformare l'agenda per il clima in un'agenda economica, dando un segnale chiaro della direzione da prendere per gli investimenti e l'innovazione.

L'industria europea, sia pure con diversi livelli di risposta, ha reagito positivamente a questi *input*, confermando che modernizzazione e decarbonizzazione «possono andare di pari passo».

Sulla scorta di queste convinzioni la Von der Leyen ha rilanciato con forza la strategia verde perseguita negli ultimi anni, ritenendo quello del prossimo giugno un vero e proprio “appuntamento con la storia”, come suggestivamente indicato nel titolo stesso del suo discorso: dalla sfida dell'energia pulita alla correlata strategia industriale, passando per la stabilizzazione delle catene di approvvigionamento e la necessità di garantire una transizione ecologica equa senza disaccoppiarsi dal Far-East, la rotta per la prossima legislatura sembra già tracciata all'insegna dell'assunzione di responsabilità globali negli impegni verdi e nel cambio storico dei paradigmi economico-sociali che hanno connotato la crescita industriale degli ultimi settant'anni.

Coerentemente, il programma di lavoro 2024 pubblicato dalla Commissione lo scorso 17 ottobre<sup>63</sup> ribadisce la volontà di portare a termine il lavoro avviato nel 2019 con l'approvazione delle proposte ancora *pending*.

Nel documento si legge, fra l'altro, che «it is imperative to swiftly reach agreement on the remaining proposals in order to keep the Union firmly on track towards climate neutrality. This includes the proposals on carbon removals (...) industrial emissions (...) revision on the TEN-T regulation and the greening of freight package (...) to foster sustainable farming and food security, the proposals on plants obtained by certain new genomic techniques and the sustainable use of plant protection products should also be agreed. To bring us closer to a true

---

<sup>62</sup> Cfr. U. VON DER LEYEN, *Un'Europa pronta per l'appuntamento con la storia*, discorso sullo stato dell'Unione, 13 settembre 2023, disponibile *on line*.

<sup>63</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Delivery today and preparing for tomorrow*, COM (2023) 638 final del 17 ottobre 2023, [https://commission.europa.eu/system/files/2023-10/COM\\_2023\\_638\\_1\\_EN.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-10/COM_2023_638_1_EN.pdf).



circular economy we need swift agreement on the ecodesign requirements for sustainable products, waste and packaging, shipment of waste, and to repair goods (...)).»

L'elenco tocca, dunque, un po' tutti i nodi ancora da sciogliere, anche se – singolarmente – non menziona il tema della comunicazione al consumatore.

Nondimeno, le due proposte di direttiva esaminate compaiono nell'elenco delle oltre 154 misure in discussione per l'approvazione delle quali la Commissione intende adoperarsi nei prossimi mesi.

Considerato lo stato del trilogio, è probabile che la prima (responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde) riesca effettivamente ad andare in Gazzetta Ufficiale entro i termini preventivati, mentre la seconda (direttiva *Green Claims*) probabilmente slitterà alla prossima legislatura.

Data, comunque, l'omogeneità delle due disposizioni, non c'è dubbio che anche solo il recepimento delle modifiche alla disciplina sulle pratiche commerciali sleali dettata dalla prima comporterà nei prossimi anni una profonda modifica dell'approccio delle imprese al *marketing* ambientale, da cui potrebbero derivare una serie di conseguenze determinanti per le imprese. Alcune di queste, peraltro, potrebbero non essere del tutto positive.

Appare, infatti, evidente come – dopo una prima fase in cui la lacunosità delle norme ha costituito *de facto* una spinta nella direzione della transizione ecologica di tutte le produzioni, in quanto ha generato una domanda di mercato importante<sup>64</sup> – il legislatore voglia adesso passare ad una fase più matura, in cui la comunicazione dovrà far emergere valori aggiunti autentici in chiave di sostenibilità.

Ciò si accompagnerà – inevitabilmente – a una drastica riduzione dell'accesso alle asserzioni ambientali in favore della loro razionalizzazione secondo schemi cognitivi più omogenei e comprensibili.

L'introduzione del vincolo della verifica preventiva di attendibilità per il tramite di certificazioni di parte terza rappresenterebbe, in questo senso, il segnale più esplicito di una direzione normativa che appare comunque piuttosto chiara.

Essa si accompagna alla scelta (o all'impossibilità pratica) di riprodurre in questo ambito schemi normativi già collaudati in passato, come, ad esempio, quanto fatto in materia di asserzioni nutrizionali e sulla salute (c.d. *health claims*) che il legislatore Ue nel primo decennio degli anni 2000 ha deciso di assoggettare ad autorizzazione pubblica preventiva, all'esito della quale le indicazioni – corredate dalle condizioni d'uso – sono state poste a disposizione di qualsiasi impresa interessata a fruirne<sup>65</sup>. Ciò aveva consentito un ragionevole bilanciamento fra

---

<sup>64</sup> Non c'è dubbio che negli ultimi anni si siano verificati abusi del *marketing* verde, come ben fotografato dagli studi che hanno costituito la base su cui la Commissione ha costruito le proposte in discussione. Tuttavia, ciò è risultato in qualche misura persino funzionale alla generazione di una priorità di mercato del tema ambientale, rapidamente diventato dominante nel panorama degli sforzi volontari di innovazione delle imprese nelle diverse filiere produttive.

<sup>65</sup> Si tratta del ben noto regolamento (Ue) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, in *GUUE* L 404 del 30 dicembre 2006, pp. 9 ss. che ha disciplinato la possibilità nel settore alimentare di fare ricorso ad affermazioni concernenti la salute e la nutrizione mediante il c.d. doppio regime delle autorizzazioni generali sulla base delle condizioni d'uso (cfr. le indicazioni nutrizionali, sempre possibili purché rientranti nella lista di quelle consentite contenuta nell'allegato I del Regolamento, contenente anche le relative condizioni di utilizzo) e delle autorizzazioni specifiche concesse previa istruttoria tecnico-scientifica (cfr. le indicazioni sulla salute di cui agli artt. 13 e 14 del Regolamento, che possono essere impiegate solo dopo apposito scrutinio tecnico da parte di EFSA

l'esigenza di tutelare il consumatore da forme di marketing scorretto e, dall'altro lato, la necessità di favorire una spinta verso una formulazione degli alimenti più salutistica e innovativa.

Nel caso dei *green claims* qui in esame la scelta è andata, invece, verso la privatizzazione delle verifiche e, di conseguenza, la selezione delle imprese che potranno avere accesso a questo mercato in funzione della loro forza economica.

È ragionevole immaginare che a favore della diversa scelta operata questa volta si collochi la difficoltà di prevedere in anticipo tutti i possibili risvolti applicativi e di gestire la conseguente “mole” di lavoro ricognitivo in tempi così stretti come quelli perseguiti dal legislatore Ue: nel caso delle informazioni salutistiche, infatti, per “validare” la prima lista di *claims* rilevati sul mercato dagli Stati membri ci sono voluti ben 6 anni<sup>66</sup>, e ciò a fronte di un campo d'indagine assai più ristretto di quello genericamente ambientale.

Resta, tuttavia, il fatto che il metodo della validazione preventiva tramite certificazione scelto in questa occasione comporterà un notevole aggravio di costi per le singole imprese rischiando di restringere notevolmente la concorrenza.

Al fine di poter spendere nella propria comunicazione elementi riconducibili alla sostenibilità ambientale, infatti, gli operatori economici dovranno individualmente farsi carico dell'istruttoria propedeutica alle verifiche di ammissibilità da parte dell'ente certificatore, non potendo attingere a un “patrimonio prevalidato” di asserzioni ambientali con relative condizioni d'impiego.

La spinta verso sistemi certificativi conformanti può, inoltre, innescare dinamiche di restrizione della concorrenza, in quanto molti schemi comportano l'assoggettamento dell'intera filiera a sistemi “chiusi” di relazioni commerciali, in cui si può acquistare e vendere solo a soggetti a loro volta in possesso della medesima certificazione<sup>67</sup>. Poiché molte filiere sono estese a livello internazionale, sistemi del genere tendono per natura a selezionare le imprese partecipi, essendo difficile trovare da un capo all'altro del pianeta enti di parte terza accreditati ai sensi del regolamento 765/2008/CE che possano fornire le garanzie sufficienti per consentire il libero scambio di materie prime e semilavorati destinati a prodotti *green*<sup>68</sup>.

---

e conseguente approvazione da parte della Commissione, che fissa contestualmente anche i limiti e le condizioni d'impiego).

<sup>66</sup> I primi esiti della valutazione sono stati pubblicati con il Regolamento (UE) n. 432/2012 della Commissione del 16 maggio 2012 relativo alla compilazione di un elenco di indicazioni sulla salute consentite sui prodotti alimentari, diverse da quelle facenti riferimento alla riduzione dei rischi di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini, in *GUUE* L 136 del 25 maggio 2012 pp. 1 ss.

<sup>67</sup> In ambito ambientale a livello internazionale si veda, ad esempio, *l'ISCC International Sustainability & Carbon Certification*, che, lavorando sui bilanci di massa, necessita di una garanzia di approvvigionamento solo da altri soggetti certificati con il medesimo schema. In ambito alimentare analogo effetto si ha quando si opta per il regime di qualità dei prodotti biologici.

<sup>68</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, a una impresa europea che volesse includere nel proprio marketing impegni in materia di benessere animale, di riduzione dell'uso dei pesticidi o di rispetto di standard sociali quali la giusta remunerazione ai contadini etc. La difficoltà di individuazione di enti di certificazione capaci di operare a livello globale, unitamente ai costi di simili operazioni, finirebbe per ridurre le opzioni di acquisto solo a favore di grandi produttori, preferibilmente europei. Si noti che il discorso sulla “comunicazione verde” è solo apparentemente limitato al *marketing*: infatti l'innesto di richieste sempre più stringenti di materie prime e semilavorati coerenti con gli schemi certificativi induce cambiamenti radicali anche nei fattori di produzione, in termini di approvvigionamento, processi produttivi, output di prodotto. Di conseguenza il profilo della comunicazione è in grado di cambiare in profondità anche l'identità industriale continentale.

D'altra parte, lo stesso "costo" delle certificazioni in questione spesso risulta inaccessibile per le piccole imprese: la proposta di direttiva sui *green claims* in linea teorica le esonera da questi obblighi, ma esclusivamente per il ricorso alle asserzioni ambientali veicolate sui propri prodotti destinati al mercato.

Quando, al contrario, i piccoli imprenditori entrano a far parte della *supply chain* di grandi *players* di mercato il vincolo al rispetto dei requisiti della normativa sui *green claims* persiste e finisce per tagliare fuori dalle opzioni di fornitura un certo numero di imprese ovvero costringerle a farsi supportare (anche economicamente) in percorsi certificativi e modelli produttivi altrimenti non sostenibili<sup>69</sup>.

È pur vero che questo effetto può produrre sulla lunga distanza una certa "stabilizzazione" dei rapporti commerciali, spingendo verso quella pianificazione produttiva che è, in definitiva, uno degli obiettivi del *Green Deal* sia in termini di assicurazione delle catene di fornitura, sia di condizionamento anche in paesi terzi degli *standard* socioeconomici e industriali.

L'opzione scelta dal legislatore europeo potrebbe, tuttavia, costare assai cara in termini di limitazione della concorrenza, compressione della libertà di impresa e di espressione. Se, poi, il c.d. "effetto Bruxelles"<sup>70</sup> non dovesse funzionare, il mercato europeo verrebbe confinato verso un'area di eccezione in luogo del modello trainante che dovrebbe dominare le tendenze globali, con evidenti effetti controproducenti rispetto agli stessi obiettivi di transizione ecologica postulati dalle riforme in discussione.

In definitiva, v'è da domandarsi se nel contesto descritto la libertà di scelta del consumatore non rischi di trasformarsi da *driver* di mercato a onere aggiuntivo rispetto a una transizione ecologica già in sé piuttosto problematica.

Forse, in quest'ottica, il necessario allungamento dei tempi di approvazione delle norme in oggetto legato alla scadenza elettorale di giugno potrebbe essere sfruttato per compiere qualche riflessione in più con gli *stakeholders* su quale modello normativo possa essere più efficace per coniugare le giuste aspirazioni dei consumatori a partecipare attivamente alla transizione ecologica con la altrettanto importante necessità di salvaguardare la struttura produttiva europea nel suo complesso, ivi incluse le sue componenti più fragili.

---

<sup>69</sup> Un esempio di questo effetto restrittivo è dato da quei mercati che richiedono certificazioni estremamente esigenti, ai quali *de facto* accedono solo imprese di grandi dimensioni che si approvvigionano da fornitori a loro volta supportati in lunghi processi di certificazione e controllo, estremamente rigorosi, come avviene nel caso del Giappone.

<sup>70</sup> L'Effetto Bruxelles rappresenta la capacità dell'Unione Europea di plasmare il contesto normativo internazionale senza la necessità di ricorrere a imposizioni o a strumenti di cooperazione. Cfr. A. BRADFORD, *Effetto Bruxelles. Come l'Unione europea regola il mondo*, Milano, 2021.