

La sfida dell'e-commerce

Servono strumenti per un adeguato controllo delle vendite on line

di Annarita Cazzato*, Antonio Vergari**, Maria Ada Marzano***, Vito Tony Forte****

* Dirigente Veterinaria Siav Area B AslLecce/Sud **Direttore f.f. Servizio Veterinario Siav area B Asl Lecce/Sud *** Medico Veterinario, PhD, Specialista in Ispezione degli Alimenti di Origine animale e Consulente **** Medico Veterinario Specialista ambulatoriale Servizio Veterinario C Asl Bat

L'acquisto di alimenti e bevande tramite Internet è in crescita, ma ai controllori ufficiali manca una formazione specifica per verificare la conformità alla normativa dei prodotti venduti. Il punto su norme di riferimento, requisiti degli Osa e principali criticità

L'11 marzo del 2020 è una data di importanza epocale dal punto di vista della storia delle zoonosi perché la diffusione in tutto il mondo della malattia Covid-19, causata dal coronavirus SARS-Cov-2, ha costretto l'Organizzazione mondiale della Sanità a dichiarare ufficialmente lo stato di pandemia. Da quel momento in poi la vita di tutti è stata sottoposta a rilevanti cambiamenti, rappresentati, in primis, da necessarie restrizioni disposte dai governi di tutto il mondo, al fine di frenare il contagio; i rapporti interpersonali diretti e gli spostamenti, inoltre, si sono drasticamente ridotti, lasciando spazio a relazioni virtuali, fatte di canali social divenuti luoghi di incontro sia informale tra

amici e parenti e sia di piattaforme su cui intrattenere rapporti di lavoro e svolgere didattica a distanza. Se da un lato, infatti, si è avuto il crollo delle vendite on line di servizi in seguito alla crisi del comparto turistico e dei trasporti, dall'altro vi è stata un'impennata nelle vendite di qualsivoglia prodotto, anche il più banale, oramai difficile da reperire con spostamenti





Figura 1 – Gli acquisti e-commerce B2C nel Food & Grocery (Fonte: Osservatorio eCommerce B2C della School of Management del Politecnico di Milano, 2021)

limitati e paura di contagi.

A partire dai primi mesi di lockdown, gli italiani hanno così incrementato l'utilizzo del commercio elettronico, settore che risultava già in crescita, per l'acquisto di diversi beni, dagli alimentari all'abbigliamento, e i retailer hanno dovuto ingegnarsi per avviare o implementare il proprio mercato virtuale con nuove modalità di comunicazione e consegna dei beni al consumatore. Quello del Food & Grocery¹ è stato uno dei principali comparti che ha determinato l'ascesa dell'e-commerce B2C (acronimo di "business to consumer") di prodotto nel 2020, con un tasso di crescita molto più alto della media (+84% rispetto al 2019) e un valore di 2,9 miliardi di euro (Figura 1).

I picchi di richieste di prodotti alimentari e l'incapacità di soddisfarle hanno reso chiaro ai retailer del Food & Grocery quanto fosse necessario sviluppare strategie più strutturate. Se consideriamo i singoli segmenti da cui è composto questo comparto – Grocery alimentare, Enogastronomia e Food Delivery –, si rilevano numerose iniziative attivate per far fronte all'emergenza sanitaria con l'incremento della capacità operativa del proprio e-commerce

– anche attivando collaborazioni con operatori terzi o service provider – e l'innovazione e il potenziamento delle consegne. D'altro canto, però, l'emergenza sanitaria ha accelerato il processo di digitalizzazione spingendo i consumatori a un utilizzo più frequente dei canali on line, attivando, in sostanza, un generale processo di consapevolezza del digitale, che ha portato i brand e i retailer a investire ancor più significativamente sull'e-commerce B2C. Esaurita la spinta della pan-

demia, l'e-commerce dei prodotti alimentari non accenna comunque a diminuire.

Normativa e requisiti

Prima di analizzare le criticità legate allo sviluppo delle pratiche dell'e-commerce nel mercato, pare corretto intraprendere una breve indagine sulle specificità legislative e i requisiti in relazione alla vendita di beni del settore agroalimentare on line.

Direttiva europea

Partiamo dal fatto che il primo atto legislativo nazionale sull'e-commerce deriva dalla direttiva europea sul commercio elettronico – la 2000/31/CE, recepita dal decreto legislativo 70/2003 (relativa proprio a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico) –, ove i "servizi della società dell'informazione" sono definiti come «le attività economiche svolte in linea on line». Con lo sviluppo di Internet e del mercato on line, infatti, l'Unione europea si è vista costretta

¹ Il Food & Grocery include diverse tipologie di prodotto, alimentari e non. La componente principale è l'Alimentare, suddivisibile in tre principali segmenti: Grocery alimentare (alimenti e bevande acquistati in supermercati on line), Enogastronomia (vino e prodotti tipici di qualità) Food Delivery (piatti pronti a domicilio).



ad emettere delle “linee guida” che potessero uniformare le norme degli Stati membri in questa materia. In particolare, la direttiva insiste sulla necessità di informare il cliente in modo chiaro e facilmente comprensibile in merito a:

- dati del venditore (ad esempio, indirizzo fisico, e-mail, numero di telefono);
- caratteristiche dei beni o servizi venduti;
- politiche adottate in materia di consegna e restituzione del prodotto (diritto di recesso);
- prezzo del bene o servizio (incluse tutte le spese aggiuntive, come tasse, spese di consegna e spese postali);
- modalità di pagamento accettate.

Requisiti morali e professionali

Già con il decreto legislativo 114/1998 (il cosiddetto “Decreto Bersani”) sono stati definiti i requisiti morali di chi vuole effettuare il commercio elettronico. In particolare, risultano esclusi dalla vendita di alimenti on line coloro che sono stati condannati per reati contro l’igiene e la sanità pubblica e che hanno riportato due o più condanne per delitti di frode nella preparazione e nel commercio degli alimenti previsti da leggi speciali.

Quanto ai requisiti professionali, ai sensi dell’articolo 71 del decreto legislativo 59/2010, viene poi chiarito che colui che vuole intraprendere un’attività di e-commerce di alimenti e bevande deve:

- aver frequentato con esito positivo il corso Sab (somministrazione di alimenti e bevande); o
- avere esperienze lavorative o titoli di studio validi su materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti.

Scia

Prescindendo poi dalle formalità richieste per iniziare l’attività imprenditoriale (iscrizione alla Camera di commercio) e dagli oneri connessi all’utilizzo di eventuali strutture, magazzini, locali di vendita diretta al pubblico, osserviamo come lo stesso decreto legislativo 70/2003 stabilisce che chi intende prestare servizi nella cosiddetta società dell’informazione ha libero accesso a tale settore, senza necessità di un’autorizzazione preventiva, fatte salve le eventuali disposizioni che possono riguardare i singoli servizi prestati (articolo 21), come già accennando per il possesso di specifici requisiti professionali e morali già prima esplicitati.

Ai sensi degli articoli 19 e 19 bis della legge 241/90 e successive modifiche e integrazioni (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi), la dichiarazione di inizio attività è divenuta Segnalazione certificata di Inizio Attività (Scia), oramai trasmessa in modalità telematica e che permette all'impresa di avviarsi contestualmente all'invio. L'amministrazione ricevente ha 60 giorni di tempo per accertare l'eventuale carenza di requisiti e presupposti e chiedere la conformazione della pratica.

La risoluzione n. 204137 del 18 novembre 2014 del Ministero dello Sviluppo economico chiarisce, poi, che nella Segnalazione certificata di Inizio Attività l'impresa può segnalare con un'unica Scia telematica (articolo 19-bis, comma 2, della legge 241/1990) l'inizio dell'attività di vendita tramite vari siti web attraverso la loro elencazione nell'istituto in parola e l'indicazione del dominio.

Informazioni ai consumatori

Andiamo ora nello specifico della vendita on line di prodotti alimentari, precisando che, se da un lato ad essa si applicano i requisiti generici in

tema di commercio elettronico, dall'altro questi si integrano con specifiche disposizioni legislative di settore, che estendono il loro campo di applicazione oramai anche alla vendita on line. In particolare, il regolamento (UE) 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, stabilisce i requisiti relativi all'etichettatura dei prodotti alimentari e all'articolo 2 fornisce le seguenti definizioni:

- "informazioni sugli alimenti": le informazioni concernenti un alimento e messe a disposizione del consumatore finale mediante un'etichetta, altri materiali di accompagnamento o qualunque altro mezzo, compresi gli strumenti della tecnologia moderna o la comunicazione verbale;
- "tecnica di comunicazione a distanza": qualunque mezzo che, senza la presenza fisica e simultanea del fornitore e del consumatore, possa impiegarsi per la conclusione del contratto tra dette parti.

Già al considerando 27, il legislatore premette che per l'applicazione delle disposizioni del



regolamento è necessario prendere in considerazione tutte le forme in cui gli alimenti sono forniti ai consumatori, compresa la vendita di alimenti mediante tecniche di comunicazione a distanza. Risulta chiaro che per quanto riguarda la vendita di alimenti sui siti web devono essere fornite le stesse indicazioni obbligatorie degli alimenti venduti nei negozi tradizionali; nello specifico, l'articolo 14 – "Vendita a distanza" – prevede che:

- «Fatti salvi i requisiti d'informazione previsti dall'articolo 9, per gli alimenti preimballati messi in vendita mediante tecniche di comunicazione a distanza:
 - a) le informazioni obbligatorie sugli alimenti, a eccezione delle indicazioni di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera f ("Termine minimo di conservazione o data di scadenza", *n.d.r.*), sono disponibili prima della conclusione dell'acquisto [...];
 - b) tutte le indicazioni obbligatorie sono disponibili al momento della consegna».

28

Si comprende come nell'ottica del legislatore europeo e nazionale stia assumendo maggiore importanza il mondo del "cyberfood", vista la crescente presenza di operatori che, in ragione anche della crisi del mercato in periodo pandemico, hanno deciso di incentrare parte o tutta la propria attività in una nuova dimensione, che permette loro di raggiungere consumatori oltre ogni confine internazionale europeo e non.

Ed ecco che con il decreto legislativo 231/2017 vengono fissate anche pesanti sanzioni per le violazioni del regolamento (UE) 1169/2011. Nello specifico, l'articolo 7 stabilisce l'applicazione di una sanzione amministrativa che va da un minimo di 2.000 ad un massimo di 16.000 euro per le violazioni relative alla vendita a distanza, salvo, ovviamente, che il fatto costituisca reato.

Controlli ufficiali

Il 14 dicembre 2019 segna una svolta importante nell'evoluzione dell'assetto normativo comunitario relativo ai controlli ufficiali della filiera agroalimentare poiché è entrato in vigore il regolamento (UE) 2017/625, che modifica una

parte consistente del corpus legislativo comunitario esistente ed incorpora – e abroga – ben dieci provvedimenti, fra i quali i regolamenti (CE) 854/2004 e 882/2004, aggiungendo nuove disposizioni, tra cui proprio quelle relative ai controlli ufficiali sui prodotti oggetto di vendita on line. Essendo un mercato in rapida crescita, che mette in evidenza numerose criticità legate all'uso delle nuove tecnologie, si è reso necessario, nella consapevolezza che i prodotti venduti su Internet rappresentino un rischio da gestire, implementare un sistema di controllo che parte proprio dall'obbligo per gli operatori di mantenere le autorità aggiornate in merito alle loro attività on line.

Si stabilisce, così, che le stesse autorità possano impiegare, ai fini di un controllo ufficiale, anche campioni ordinati, senza svelare la propria identità (campioni civetta) – articolo 36 – da sottoporre successivamente ad analisi, prove o verifica della conformità. A seguito del campionamento, similmente all'articolo 11, punto 5, del regolamento (CE) 882/2004, rimane l'obbligo di informare gli operatori riguardo al loro diritto di difesa: l'articolo 7 ("Diritto di ricorso") e l'articolo 35 ("Diritto alla controperizia"), argomenti meglio trattati nel decreto legislativo 27/2021 – e successive modifiche e integrazioni – di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625. Quest'ultimo, dunque, fornisce la base giuridica per effettuare acquisti on line senza rivelare l'identità delle autorità e utilizzare i prodotti ricevuti come campioni ufficiali.

Nei prossimi anni, le autorità competenti locali dei Servizi Siav e Sian dei Dipartimenti di Prevenzione delle Asl dovranno programmare e svolgere controlli ufficiali dedicati alle attività svolte sul web, distinguendo tra operatori che hanno implementato la loro attività a sede fissa di produzione e vendita e coloro che, invece, la svolgono per intero sul web, senza spesso nemmeno possedere fisicamente i prodotti venduti. A tal proposito, l'articolo 14 del regolamento (UE) 2017/625 lascia ampio spazio all'autorità competente circa la metodica da utilizzare per rilevare le non conformità, prevedendo, oltre all'ispezione, interviste, audit, campionamenti e l'uso di «qualsiasi altra attività necessaria per

rilevare casi di non conformità». Questo punto oggi assume significato rilevante nell'ottica dei mutamenti nella produzione, vendita e consegna al consumatore finale di prodotti alimentari. Il sistema dei controlli ufficiali si dovrà conformare in modo tale da consentire un controllo efficace ed il rispetto delle norme sugli alimenti commercializzati on line, adeguando i tradizionali schemi ispettivi e di campionamento. Per far questo sarà necessario che l'autorità competente abbia a disposizione i mezzi necessari, tra i quali:

- indirizzi di posta elettronica anonimi;
- sistemi di pagamento e un numero di telefono utilizzati esclusivamente per questi scopi;
- indirizzi di consegna studiati ad hoc;
- computer con connessione Internet indipendente.

Principali non conformità

Nell'immediato, le principali questioni da affrontare nel controllo ufficiale saranno indubbiamente dirette ad identificare gli operatori del settore alimentare (Osa) che operano nella vendita on line nell'ambito del territorio di pertinenza. Il regolamento (UE) 2017/625 prevede, infatti, che le autorità competenti redigano e tengano aggiornati gli elenchi degli operatori del settore alimentare (articolo 10.2); a tal fine, gli operatori devono fornire e tenere aggiornati i dati relativi al loro nome e alla forma giuridica, alle attività specifiche svolte on line e non, ai luoghi fisici sotto il loro controllo. La registrazione di tali informazioni avverrà secondo quanto previsto ai fini della notifica della registrazione ai sensi del regolamento (CE) 852/2004, che prevede anche le voci inerenti alle attività di vendita per corrispondenza via Internet e le forme speciali di vendita al dettaglio.

In fase di prima applicazione, è possibile avere oggi un primo indicativo censimento di tali attività richiedendo alle Camere di Commercio e/o all'Agenzia delle Entrate i dati riguardanti gli operatori che si sono iscritti presso questi enti e/o agenzie. Sarà anche utile utilizzare motori di ricerca oppure un metasearch – ossia un motore di ricerca che interroga il contenuto di

altri motori di ricerca e siti web – per creare un elenco parallelo corrispondente alla realtà. Una volta identificati gli operatori, si potrà verificarne la registrazione e procedere poi ad un primo controllo dell'attività sul web. In questo caso, sarà necessario acquisire le evidenze oggettive, documentali e non, con tecniche non usuali alle comuni attività di vigilanza, ad esempio catturando immagini con "screenshot" – processo che consente di salvare sotto forma di immagine ciò che viene visualizzato sullo schermo di un computer – o utilizzando programmi per salvare le informazioni che appaiono, raccogliendo, così, delle prove digitali.

Tra gli aspetti da tenere in considerazione nella verifica di conformità di un sito, vi sarà sicuramente la lingua in cui le informazioni sono fornite, considerando che il principio generale è che per indicare le informazioni obbligatorie ne venga scelta una facilmente comprensibile da parte dei consumatori dei Paesi nei quali il prodotto è commercializzato.

Resta ferma anche l'applicazione dell'articolo 8 del regolamento (UE) 1169/2011 sulla responsabilità delle informazioni fornite sugli alimenti prima della conclusione dell'acquisto, che incombe sul proprietario del sito web anche quando diverso dal produttore-venditore, che fornisce solo una vetrina virtuale.

Si potrà altresì verificare con acquisti "civetta" che, ai sensi dell'articolo 14 dello stesso regolamento, siano fornite per i prodotti preimballati tutte le informazioni obbligatorie, ex articolo 9, ad eccezione del termine minimo di conservazione o data di scadenza, che possono essere fornite al momento della consegna.

Non dimentichiamo che, ai sensi del regolamento (CE) 852/04 e successive modifiche e integrazioni, anche i soggetti che effettuano la cosiddetta "vendita a distanza", ovvero vendono alimenti online tramite piattaforme web o sul proprio sito e-commerce, devono implementare, al pari di tutti gli altri operatori del settore alimentare, un manuale di autocontrollo basato sull'Haccp (Hazard Analysis and Critical Control Points) con una sezione dedicata alla vendita on line, chiarendo, in particolare, come sono fornite le informazioni al consumatore, come vengono gestiti la tracciabilità dei prodotti, il trasporto

e la consegna della merce (in proprio, conto terzi, con corrieri specializzati, con regolare notifica per trasporto in regime di temperatura controllata, se trattasi di prodotti deperibili), la qualifica dei fornitori, se l'operatore non è anche produttore, e la gestione del prodotto non conforme, anche tenendo presente la possibilità del diritto di recesso entro 14 giorni, dettato dal Codice del Consumo.

Da tutto ciò si evince che i principali livelli di non conformità riguarderanno:

- la mancata notifica e aggiornamento dell'attività;
- la non ottemperanza agli obblighi derivati dalla normativa in materia di igiene degli alimenti;
- la non ottemperanza agli obblighi derivati dalla normativa in materia di commercio elettronico, in particolare alla pubblicazione dei dati identificativi aziendali;

- la non ottemperanza degli obblighi derivanti dalla normativa in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti al consumatore, soprattutto se riguardano sostanze che possono provocare allergie o intolleranze;
- la mancanza di indicazioni sul trasporto e consegna di prodotti deperibili a garanzia della loro salubrità.

Appare evidente che, alla luce dell'evoluzione del mercato verso la digitalizzazione, anche i controlli ufficiali delle autorità competenti dovranno adattarsi a tale situazione.

Il ruolo di coordinatore del Ministero della Salute

Ricordiamo che il decreto legislativo 27/2021 ribadisce anche il ruolo di organismo unico di coordinamento del Ministero della Salute, che non solo è l'autorità responsabile dei rapporti



con la Commissione europea e le autorità degli altri Stati membri, ma ha altresì il compito di redigere il Piano nazionale di Controllo pluriennale e, tramite i propri uffici operativi ed in collaborazione con le Aziende sanitarie locali, di programmare ed eseguire i controlli ufficiali in ambito alimentare.

A tutt'oggi, le autorità competenti si stanno adoperando per mettere in atto in modo completo e sistematico il sistema di controllo del regolamento (UE) 2017/625 anche in tema di commercio elettronico, divenuto un importante elemento di sviluppo per l'attività di molte imprese alimentari. Nell'articolo 4, comma 7, dello stesso decreto, proprio dedicato all'e-commerce, si sottolinea come sia il Ministero della Salute a vigilare sulla conformità e sicurezza degli alimenti venduti on line e, in caso di rilevata non conformità, si dispone fino all'oscuramento del sito Internet, oltre che la sospensione/cessazione dell'attività dell'operatore del settore alimentare; al momento mancano chiarimenti sulle metodologie di azione su tale tema.

L'articolo 6 del decreto legislativo 27/2021, inoltre, introduce anche nella normativa nazionale gli obblighi per gli operatori, compresi quelli del commercio on line, di fornire adeguate informazioni alle autorità competenti nel corso dei controlli ufficiali e di comunicare tutte le attività svolte con tecniche di comunicazione a distanza.

Piccole produzioni agroalimentari locali

Merita poi un cenno la legge 30/2022 "Norme per la valorizzazione delle piccole produzioni agroalimentari di origine locale", che aprendo la strada alla possibilità di trasformazione e vendita, da parte degli imprenditori agricoli e ittici, di limitati quantitativi di prodotti alimentari primari e trasformati, di origine animale o vegetale, ottenuti a partire da produzioni aziendali, complica, in realtà, ancora di più il quadro connesso alla commercializzazione e al controllo ufficiale. Si tratta di piccole produzioni locali ovvero di prodotti agricoli di origine animale o vegetale primari o ottenuti dalla trasformazione di materie prime derivanti da coltivazione o allevamento, svolti esclusivamente sui terreni di

pertinenza dell'azienda, ottenuti presso un'azienda agricola o ittica, destinati al consumo immediato e alla vendita diretta al consumatore finale nell'ambito della Provincia in cui si trova la sede di produzione e delle Province contermini. Sebbene il legislatore stabilisca chiaramente che tali produzioni possono essere commercializzate in ambito locale, lascia salva, in ogni caso, la facoltà per gli imprenditori agricoli di vendere direttamente i prodotti di piccole produzioni locali ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 228/2001 ("Orientamento e modernizzazione del settore agricolo"), includendo la forma itinerante e comprendendo il commercio elettronico. Quest'ultimo aspetto solleva però il dubbio se tali produzioni locali possano o meno essere commercializzate mediante vendita on line.

Il futuro della sicurezza alimentare viaggia on line e l'autorità competente deve essere pronta alla dimensione dell'e-control

In conclusione, nonostante la normativa in tema di controlli ufficiali estenda il proprio campo di applicazione anche ai controlli sull'e-commerce, devono ancora essere redatti numerosi atti più specifici per il settore, al fine di implementare le procedure di controllo. Servono, infatti, utili e concreti strumenti che si affaccino meno timidamente alla problematica e che prevedano, in primis, piani di formazione mirati a poter dare al personale deputato alla vigilanza conoscenze e capacità adeguate e successivamente procedure operative chiare su come interagire in anonimato nel web. Il futuro della sicurezza alimentare viaggia on line e bisogna che l'autorità competente sia pronta alla dimensione dell'e-control per continuare a garantire il raggiungimento di un livello elevato di tutela della vita, della salute umana e degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio degli alimenti.