

Claims e sanzioni

Cosa cambia per le imprese

È importante che i controllori eseguano istruttorie approfondite

di Luca Buccini

Consulente alimentare

24

Un'analisi pratico-operativa delle disposizioni previste dalla disciplina sanzionatoria sulle indicazioni nutrizionali e salutistiche

Dieci anni, due mesi e venti giorni dopo la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del regolamento (CE) 1924/2006, noto come "regolamento Claims" (qui di seguito semplicemente "regolamento"), è stata pubblicata la relativa normativa sanzionatoria italiana: il decreto legislativo 7 febbraio 2017, n. 27. Anche per le norme di derivazione europea, si ricorda, compete, infatti, agli Stati membri stabilire le «sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa sui mangimi e sugli alimenti», sanzioni che dovrebbero essere «effettive, proporzionate e dissuasive», ai sensi dell'articolo 55 del regolamento (CE) 882/2004. Si è trattato di un perito decisamente laborioso – durato, appunto, oltre dieci anni – per via della competenza in materia dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm, anche

detta Antitrust), che il primo tentativo di norma aveva cercato di eliminare.

Come noto, con numerosi provvedimenti nel corso degli anni, l'Agcm ha utilizzato il regolamento *Claims* come regola tecnica "sostanziale" per valutare la diligenza professionale e, quindi, per identificare pratiche commerciali scorrette ovvero quei messaggi pubblicitari in grado di «falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio al quale è diretta», ai sensi del codice del consumo (il decreto legislativo 206/2005).

Immutate le competenze dell'Antitrust

Il decreto legislativo 27/2017 fa salve, con l'articolo 1, le competenze dell'Agcm sia sulla pubblicità ingannevole tra professionisti sia sulle pratiche commerciali scorrette, che comprendono la pubblicità ingannevole a danno dei consumatori, come previsto anche dallo stesso regolamento *Claims* (articolo 3, comma 2: «Fatte salve le direttive 2000/13/CE e 84/450/CEE [...]»).

In questo senso, si è pronunciato di recente anche il Consiglio di Stato¹, richiamando l'articolo

¹ Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenze n. 3 e 4 del 9 febbraio 2016.

I punti salienti della disciplina sanzionatoria

Il decreto legislativo 27/2017 reca la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) 1924/2006 – applicabile in ambito comunitario dal 1° luglio 2007 – concernete i *claims* nutrizionali e salutistici relativi ai prodotti alimentari.

Ai fini dell'applicazione del provvedimento in esame, le autorità competenti sono il Ministero della Salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e le aziende sanitarie locali.

Restano salve le attribuzioni dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato previste dal codice del consumo e dalle relative norme procedurali e sanzionatorie.

Il decreto legislativo 27/2017 si divide in 5 capi: i primi due ed il quinto sono di carattere generale, il terzo reca le sanzioni per le violazioni degli obblighi specifici in materia di indicazioni nutrizionali ed il quarto quelle per le violazioni degli obblighi specifici in materia di indicazioni sulla salute.

Rinviamo ad una lettura integrale del provvedimento, si segnala che:

- salvo che il fatto costituisca reato, l'operatore del settore alimentare che utilizza in etichetta, nella presentazione e nella pubblicità degli alimenti, indicazioni nutrizionali non incluse nell'elenco positivo di cui all'allegato I del regolamento (CE) 1924/2006 o le impiega senza rispettare le condizioni applicabili che corredano tale elenco è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 3.000 a 12.000 euro;
- salvo che il fatto costituisca reato, l'operatore del settore alimentare che impiega in etichetta, nella presentazione e nella pubblicità, indicazioni nutrizionali comparative in violazione delle condizioni stabilite dall'articolo 9 del regolamento (CE) 1924/2006 è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 3.000 a 12.000 euro;
- salvo che il fatto costituisca reato, l'operatore del settore alimentare che impiega in etichetta, nella presentazione e nella pubblicità, indicazioni sulla salute non incluse negli elenchi delle indicazioni autorizzate di cui agli articoli 13 e 14 del regolamento (CE) 1924/2006 (vedi, in particolare, il regolamento (UE) 432/2012) è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 6.000 a 24.000 euro;
- salvo che il fatto costituisca reato, l'operatore del settore alimentare che impiega in etichetta, nella presentazione e nella pubblicità, indicazioni sulla salute autorizzate senza rispettare le condizioni applicabili che corredano tali elenchi è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 3.000 a 12.000 euro;
- salvo che il fatto costituisca reato, l'operatore del settore alimentare che impiega indicazioni sulla salute senza comprendere nell'etichettatura o, in mancanza, nella presentazione e nella pubblicità:
 - una dicitura relativa all'importanza di una dieta varia ed equilibrata e di uno stile di vita sano;
 - la quantità dell'alimento e le modalità di consumo necessarie per ottenere l'effetto benefico indicato;
 - se del caso, una dicitura rivolta alle persone che dovrebbero evitare di consumare l'alimento, e
 - un'appropriata avvertenza per i prodotti che potrebbero presentare un rischio per la salute, se consumati in quantità eccessive;

è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 5.000 a 20.000 euro.

- salvo che il fatto costituisca reato, l'operatore del settore alimentare che in etichetta, nella presentazione e nella pubblicità degli alimenti impiega riferimenti a benefici generali e non specifici della sostanza nutritiva o dell'alimento per la buona salute complessiva o per il benessere derivante dallo stato di salute non accompagnati da un'indicazione specifica sulla salute inclusa negli elenchi di cui agli articoli 13 o 14, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 5.000 a 10.000 euro.

Cristina La Corte

lo 27, comma 1 *bis*, del codice del consumo – introdotto dall'articolo 1, comma 6, lettera a), del decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21 – a norma del quale: «Anche nei settori regolati, ai sensi dell'articolo 19, comma 3, la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta, fermo restando il rispetto

della regolazione vigente, spetta, in via esclusiva, all'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato, che la esercita in base ai poteri di cui al presente articolo, acquisito il parere dell'autorità di regolazione competente. Resta ferma la competenza delle autorità di regolazione ad esercitare i propri poteri nelle ipotesi di violazione della regolazione che non integrino gli estremi di una

pratica commerciale scorretta [...]. Su questa scorta, il Tar Lazio² ha confermato la competenza dell'Agcm in materia di *claims* nutrizionali e salutistici quando il loro non corretto utilizzo risulta, invece, in una siffatta pratica.

Del resto, vista l'entità delle "multe" previste dal decreto legislativo 27/2017, per i fenomeni più macroscopici solo il codice del consumo sembra in grado di prevedere sanzioni dissuasive, se si pensa ai costi di una campagna pubblicitaria e il ritorno atteso. Il decreto legislativo 206/2005 prescrive, infatti, all'articolo 27, comma 5, una sanzione «amministrativa pecuniera da 5.000 euro a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione» per pratiche commerciali scorrette come la pubblicità ingannevole. Se storicamente le sanzioni non hanno superato in questo campo i 250.000 euro, la pubblicità ai provvedimenti sanzionatori, l'obbligo di oblazione sostanzialmente immediato, la necessità di un ricorso al Tar Lazio invece del semplice invio di scritti difensivi rendono certamente l'Agcm il guardiano più temuto in questo campo.

26

Vista l'entità delle "multe" previste dal decreto legislativo 27/2017, per i "fenomeni più macroscopici" solo il codice del consumo sembra in grado di prevedere sanzioni dissuasive

Anche se resta la competenza dell'Agcm, l'impatto della nuova norma sanzionatoria non sarà trascurabile. Le imprese, dunque, dovranno continuare a garantire la conformità al regolamento, tenendo conto della possibilità di controlli minuziosi anche sulle singole etichette o su tutte quelle situazioni che sono sfuggite all'Agcm sia per la mole di lavoro di cui si fa carico l'Autorità, sia per la natura circoscritta di alcune possibili violazioni.

I controllori, in particolare le Asl, dovranno invece prepararsi a vigilare su aspetti di particolare importanza per chi acquista e che concernono anche questioni inerenti alla concorrenza leale. Si pensi al caso di un consumatore che fa uso abituale di un integratore alimentare con la vitamina D, attratto dall'effetto, dimostrato, sulla riduzione del rischio di fratture (in talune circostanze); se un prodotto riporta falsamente un *claim* analogo e da ciò ne consegue una diversa scelta di acquisto da parte del consumatore, quest'ultimo si ritroverà privo della protezione offerta dal prodotto "veritiero" e danneggiato nel prezioso bene della salute. E, d'altra parte, come giustificare studi clinici dal costo di milioni di euro per dimostrare il rapporto causa-effetto tra un alimento e un beneficio salutistico se chiunque può abusare degli *health claims* (ovvero le indicazioni sulla salute) o falsamente sostenerne che un alimento sia senza zuccheri, propendendo magari a persone prediabetiche? Si comprende, dunque, la necessità di una sorveglianza attenta, ma anche informata e cosciente dell'importanza di istruttorie complete in una materia così complessa e delicata.

Le modalità dei controlli

Prima di tutto, è necessario delineare il panorama dei controlli. Di particolare rilievo è l'articolo 6, paragrafi 2 e 3, del regolamento (CE) 1924/2006, che prevede quanto segue:

«2. L'operatore del settore alimentare che formula un'indicazione nutrizionale o sulla salute giustifica l'impiego di tale indicazione.

3. Le autorità competenti degli Stati membri possono chiedere a un operatore del settore alimentare o a chi immette il prodotto sul mercato di presentare tutti gli elementi e i dati pertinenti comprovanti il rispetto del presente regolamento.»

I controllori, quindi, dovrebbero condurre un'istruttoria approfondita, salvo nei casi di manifesta violazione. Tale compito è affidato

² Tar Lazio, Sezione I, sentenza n. 10559 del 21 dicembre 2016.

dalla legge all'autorità sanitaria, riconosciuta come autorità competente dall'articolo 2, comma 2, del decreto sanzionatorio («il Ministero della Salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e le aziende sanitarie locali secondo agli ambiti di rispettiva competenza»). Restano, però, le competenze di altri organi relative all'accertamento e, quindi, plausibilmente, alla notificazione della violazione, seppure con linguaggio alquanto oscuro («organi preposti all'accertamento delle violazioni di cui al regolamento»). Senza dubbio, salvo le competenze dell'Agcm, restano invece competenti, per quanto riguarda l'ordinanza-ingiunzione, solo le autorità sanitarie. In quest'ultima disposizione, alcuni hanno voluto intravedere la sola Agcm dietro tale riferimento, ma i poteri sanzionatori della stessa derivano dal codice del consumo e, quindi, non sembrano ragionevolmente rientrare in questa limitazione.

Un caso particolare è costituito dai prodotti soggetti a notifica al Ministero della Salute, quali gli integratori alimentari e gli alimenti arricchiti di vitamine e minerali. Ai sensi della circolare 6 marzo 2008, n. 4075, «l'esame ministeriale dell'etichetta è volto ad accertare l'adeguatezza del prodotto in relazione alla composizione, [...] alle proprietà rivendicate e alle indicazioni» anche «senza rivestire il significato di un esame formale». Ne consegue che per i prodotti notificati esiste un vaglio sistematico da parte dell'autorità competente: il Ministero. Questo esame non esclude la rilevanza dei controlli ufficiali sul territorio, considerando anche la non formalità dell'esame e, soprattutto, la possibilità di etichette trasmesse anni orsono e mai adeguate. Nondimeno, considerando anche il registro degli integratori alimentari che evidenzia l'esito favorevole della notifica, sembra necessario un collegamento tra il Ministero a livello centrale e i controllori sul territorio. In pratica, nel corso dell'istruttoria di cui si diceva, l'autorità locale potrà acquisire evidenza della notifica, dell'eventuale scambio di lettere con il Ministero in merito al prodotto e, ove necessario, avviare con l'ufficio competente un confronto per completare correttamente la valutazione di un *claim*. Questo confronto dovrà essere particolarmente serrato nel caso di indicazioni relative ai probiotici, per i quali l'Italia ha voluto identificare diciture che

non corrispondono ad *health claims*, e per le sostanze botaniche, per le quali le indicazioni sulla salute non sono ancora state esaminate. Tornando al decreto sanzionatorio, il legislatore si è preoccupato di richiamare la legge 689/81, con riferimento ad alcuni specifici articoli, ma non ha prestato particolare attenzione agli accertamenti che richiedono campioni analitici (per esempio, per verificare il rispetto delle condizioni d'uso), sui quali sarà necessaria una riflessione. Va poi ricordato che per tutte le violazioni individuate da questa norma non è prevista la sola sanzione amministrativa, ma è stata voluta la clausola di riserva penale («Salvo che il fatto costituisca reato»). Esiste poi la possibilità di «una sospensione del provvedimento che consente lo svolgimento dell'attività» (quindi, la registrazione o il riconoscimento) nei casi di reiterazione; si tratta di uno spauracchio molto teorico perché prevede che l'autorità competente si avveda di tali violazioni ripetute, il che è difficile se le stesse si verificano fuori dal territorio di competenza; è necessario, inoltre, che l'operatore interessato non opti per il pagamento in misura ridotta e che non presenti scritti difensivi per i fatti contestati.

Per tutte le violazioni individuate dal decreto legislativo 27/2017 non è prevista la sola sanzione amministrativa, ma è stata voluta la clausola di riserva penale

Di particolare interesse pratico è l'individuazione del soggetto cui si può ascrivere l'eventuale violazione della norma. Questa utilizza la dicitura «l'operatore del settore alimentare che impiega (utilizza/appone) in etichetta, nella presentazione e nella pubblicità degli alimenti». La lettura più lineare della disposizione, in linea anche con l'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CE) 1924/2006, è, quindi, che sia il responsabile delle informazioni sugli alimenti individuato dall'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento

(UE) 1169/2011, salvo le situazioni di mancata vigilanza ai sensi dello stesso articolo o il riutilizzo di indicazioni attraverso, per esempio, i volantini pubblicitari da parte della grande distribuzione organizzata.

Un altro aspetto da chiarire per prepararsi adeguatamente agli eventuali controlli è la ricorrente dicitura «nell’etichettatura o, in mancanza, nella presentazione e nella pubblicità», che, peraltro, ricorre anche nel regolamento (CE) 1924/2006. Si è interpretato per molto tempo questa disposizione come obbligo di riportare le diciture di cui all’articolo 10, paragrafo 2, del regolamento anche nella pubblicità. In realtà, nel punto 2.1, lettera b, dell’allegato della decisione (UE) 2013/63 viene indicato quanto segue:

«Nei casi in cui non esiste un’etichettatura, le informazioni obbligatorie sono fornite nella pubblicità e nella presentazione dell’alimento per il quale è fornita l’indicazione sulla salute. Se, ad esempio, un’indicazione sulla salute è utilizzata nella pubblicità generica di un alimento, la quale non è legata a uno specifico prodotto che sarebbe provvisto di etichettatura, le informazioni obbligatorie devono essere fornite anche nella pubblicità e nella presentazione di tale alimento. L’articolo 12 del regolamento (UE) 1169/2011 stabilisce il principio secondo il quale le informazioni obbligatorie sono sempre rese disponibili al consumatore per tutti gli alimenti al momento dell’acquisto».

Errori di principio

Esaminiamo ora le specifiche sanzioni previste in relazione alla violazione dei principi generali del regolamento (CE) 1924/2006 (*Tabella 1*).

Quelle per errori di principio, ossia rispetto al capo II del “regolamento *Claims*”, variano da un minimo di 2.000 ad un massimo di 30.000 euro. Certamente, come prevede il regolamento (CE) 1924/2006, è necessario fare attenzione «a non dare adito a dubbi sulla sicurezza o sull’adeguatezza nutrizionale di altri alimenti» e a non «incoraggiare o tollerare il consumo eccessivo di un elemento». Il legislatore nazionale, tra l’altro, non ha corretto l’evidente errore tipografico del legislatore europeo (il misterioso “elemento”

vorrebbe significare “alimento”, come confermano le traduzioni in altre lingue).

Ciò di cui si preoccupa l’articolo 3 del decreto legislativo 27/2017 non è una violazione improbabile: l’indicazione “Mangia X senza lattosio perché il latte con lattosio non ti nutre” non è – *mutatis mutandis* – un *claim* insolito, così come: “Mangia quanta pasta vuoi se usi l’integratore di Y, che brucia le calorie”.

Per quanto riguarda l’«affermare, il suggerire o il sottintendere che una dieta equilibrata e varia non possa in generale fornire quantità adeguate di tutte le sostanze nutritive» e il «fare riferimento a cambiamenti delle funzioni corporee che potrebbero suscitare o sfruttare timori nel consumatore» – altri due principi da rispettare secondo l’articolo 3 del regolamento *Claims* – il nostro legislatore non ha ritenuto che meritassero una sanzione specifica, nonostante queste siano violazioni che possono incidere seriamente sui comportamenti del consumatore. In ogni caso, contro questo tipo di comunicazione commerciale resta applicabile il codice del consumo e l’articolo 7 del regolamento (UE) 1169/2011, che molti ritengono sanzionabile ai sensi dell’articolo 2 del decreto legislativo 109/1992.

Poiché, inoltre, i profili nutrizionali sono ancora (forse definitivamente) in alto mare, bene ha fatto il nostro legislatore a sanzionare solo l’eventualità che l’operatore del settore alimentare apponga «un’indicazione nutrizionale o sulla salute sulle confezioni di bevande contenenti più dell’1,2 % in volume di alcol» con una sanzione da 5.000 a 20.000 euro (*health claim*) e da 3.000 a 10.000 euro (*nutrition claim*), fatta eccezione «per le indicazioni riguardanti un basso tenore alcolico o la riduzione nel contenuto alcolico oppure la riduzione nel contenuto energetico». In tale fattispecie, è curiosa la delimitazione alle sole confezioni, come se l’utilizzo di indicazioni sulla salute su bevande alcoliche nella sola pubblicità possa essere consentito.

L’articolo 5 del regolamento (CE) 1924/2006 prevede, inoltre, numerose ulteriori condizioni per l’uso dei *claims*. Il nostro legislatore ha apprezzato in maniera specifica solo le violazioni in merito a quelli che non «si riferiscono agli alimenti pronti per essere consumati secondo le istruzioni del fabbricante», prevedendo una sanzione tra i 2.000 e i 10.000 euro, proporzional-

Tabella 1
Claims, riferimenti normativi, violazioni e sanzioni relative: alcuni esempi

D.LGS. 27/2017	REG. (CE) 1924/06	TIPOLOGIA DI VIOLAZIONE	ESEMPIO DI VIOLAZIONE	SANZIONE DI RIFERIMENTO (MISURA RIDOTTA*)
Art. 3	Art. 3, lett. b)	Dare adito a dubbi sulla sicurezza o sulla adeguatezza nutrizionale di altri alimenti.	L'indicazione "Mangia X ricca di fibre perché la pasta con il glutine fa male".	Da 3.000 a 30.000 euro, se si tratta di una indicazione sulla salute (6.000 euro). Da 2.000 a 20.000, se si tratta di un'indicazione nutrizionale (4.000 euro).
Art. 3	Art. 3, lett. c)	Incoraggiare o tollerare il consumo eccessivo di un elemento.	L'indicazione "Mangia quanta pasta vuoi se usi l'integratore Y, che brucia le calorie".	Da 3.000 a 30.000 euro, se si tratta di una indicazione sulla salute (6.000 euro). Da 2.000 a 20.000, se si tratta di un'indicazione nutrizionale (4.000 euro).
Art. 4	Art. 4, par. 3	Divieto di indicazioni nutrizionali e salutistiche sulle bevande alcoliche.	L'indicazione "senza zuccheri" su una bottiglia di vino.	Da 5.000 a 20.000 euro, se si tratta di una indicazione sulla salute (6.666 euro). Da 3.000 a 10.000 euro, se si tratta di una indicazione nutrizionale (3.333 euro).
Art. 5	Art. 5, par. 3	Non fare riferimento al prodotto pronto al consumo.	Usare un'indicazione per una vitamina che in realtà si degrada durante la cottura, che viene indicata come indispensabile per consumare l'alimento.	Da 2.000 a 10.000 euro (3.333 euro).
Art. 6	Art. 6, par. 3	Non fornire «tutti gli elementi ed i dati pertinenti comprovanti il rispetto del regolamento» all'autorità competente.	Mancata risposta.	Da 2.000 a 6.000 euro (2.000 euro).
Art. 7	Art. 7	Mancate informazioni nutrizionali adeguate.	Omissione del tenore di vitamina E in un prodotto contenente un <i>claim</i> su tale sostanza.	Da 2.000 a 16.000 euro (4.000 euro).
Art. 8	Art. 8	Indicazioni nutrizionali non autorizzate o condizioni non rispettate.	L'indicazione "Senza colesterolo".	Da 3.000 a 12.000 euro (3000 euro).
Art. 9	Art. 9	Indicazioni nutrizionali comparative non conformi.	Le indicazioni "-20% grassi" o "-40% grassi rispetto al prodotto più venduto" (non rappresentativo).	Da 3.000 a 9.000 euro (3.000 euro).
Art. 10, c. 1	Art. 10, par. 1	Impiegare un'indicazione non autorizzata.	L'indicazione "Il pompelmo è un aiuto contro il colesterolo".	Da 6.000 a 24.000 euro (8.000 euro)
Art. 10, c. 2	Art. 10, par. 1	Non rispettare le condizioni d'uso secondo i regolamenti specifici.	Indicazione autorizzata relativa alla fonte di vitamina D, ma applicata ad un prodotto che contiene meno del 15% dei valori nutritivi di riferimento.	Da 3.000 a 12.000 euro (3.000 euro).
Art. 10, c. 3	Art. 10, par. 2	Non inserire le diciture previste.	Non inserire la dicitura relativa all'importanza di una dieta varia ed equilibrata e di uno stile di vita sano.	Da 5.000 a 20.000 euro (6.666 euro).
Art. 10, c. 4	Art. 10, par. 3	Utilizzare un riferimento generale senza un'indicazione specifica di accompagnamento.	L'indicazione "Forza ai muscoli" non accompagnata da alcun <i>claim</i> .	Da 5.000 a 10.000 euro (3.333 euro)
Art. 11	Art. 12	Suggerire che la salute è compromessa senza l'assunzione dell'alimento, indicare riferimenti sull'entità della perdita di peso o presenza di associazioni non contemplate dall' art. 11.	Le indicazioni "Non rischiare la salute, prendi l'integratore Y", "Con la tisana X perdi un kg alla settimana".	Da 5.000 a 40.000 euro (10.000 euro)

* Art. 16 della legge 689/81.

mente (e, almeno a prima vista, inspiegabilmente) molto elevata rispetto alle altre. Di interesse, in questo ambito, è la possibilità che i nutrienti siano persi durante la cottura o la necessaria diluizione. In questi casi, spetterà all'autorità compiere un'istruttoria adeguata, richiedendo gli elementi documentali del caso all'operatore del settore alimentare.

Ma cosa accade nel caso delle altre possibili violazioni dell'articolo 5, paragrafi 1 e 2, ad esempio se il nutriente non è biodisponibile o se la quantità non è sufficiente per ottenere un beneficio? Vale quanto rilevato sul codice del consumo e sull'articolo 7 del regolamento (UE) 1169/2011.

Come detto, l'articolo 6 del regolamento (CE) 1924/2006 dovrebbe essere lo strumento chiave per un'istruttoria adeguata in una materia così complessa. Se l'autorità competente, cioè quella sanitaria, non dovesse ottenere una risposta entro trenta giorni, termine che il legislatore ha voluto fissare in Italia con il decreto legislativo 27/2017, con «tutti gli elementi ed i dati pertinenti comprovanti il rispetto del regolamento», la sanzione comminata andrà dai 2.000 ai 6.000 euro. Probabilmente, una mancata risposta potrà determinare anche l'irrogazione di altre sanzioni in quanto l'operatore del settore alimentare non ha giustificato l'uso di *claims* dubbi. È importante notare che la norma prevede un dialogo unicamente con l'autorità competente, cioè quella sanitaria, e non con altri controllori che, in mancanza di clamorose violazioni, dovrebbero – nello spirito della norma – lasciare a questa l'onere di approfondire.

30

Lo strumento chiave per condurre un'istruttoria adeguata in una materia così complessa come quella dei *claims* nutrizionali e salutistici è l'articolo 6 del regolamento (CE) 1924/2006

Particolare attenzione da parte del legislatore ha meritato l'assenza di adeguate informazioni nutrizionali (dichiarazione nutrizionale completa, con nutrienti facoltativi rilevanti o con altre sostanze nei pressi della dichiarazione), violazione per la quale si applica una sanzione tra i 2.000 e i 16.000 euro. Per le modalità di indicazione si veda il documento "Domande & Risposte" della Commissione europea in materia di regolamento (UE) 1169/2011 (risposte 3.13 e 3.14) del 31 gennaio 2013³.

Condizioni per l'uso delle indicazioni nutrizionali

Poiché l'articolo 8 del regolamento (CE) 1924/2006 stabilisce che «le indicazioni nutrizionali sono consentite solo se elencate nell'allegato e conformi alle condizioni stabilite dal presente regolamento», il legislatore nazionale ha previsto, all'articolo 8 del decreto legislativo 27/2017, che l'operatore del settore alimentare che «utilizza in etichetta, nella presentazione e nella pubblicità degli alimenti indicazioni nutrizionali non incluse nell'allegato del regolamento medesimo, in vigore al momento della compiuta violazione, o le impiega senza rispettare le condizioni applicabili» sia soggetto alla sanzione tra i 3.000 e i 12.000 euro. Se si esaminano i provvedimenti dell'Agcm per analoghe violazioni del regolamento, si capisce che in questo caso il legislatore è stato meno severo rispetto all'Autorità.

Per quanto riguarda le indicazioni nutrizionali comparative, anch'esse oggetto di ampia giurisprudenza dell'Agcm, con sanzioni nell'ordine delle decine di migliaia di euro, e di continue discussioni sui termini di confronto, la violazione dell'articolo 9 del regolamento (CE) 1924/2006 reca una sanzione molto ridotta: tra i 3.000 e i 9.000 euro. Per interpretare correttamente l'articolo 9 è opportuno verificare le linee guida della Commissione europea del 2007⁴, che chiariscono alcune questioni dibattute in merito ai termini di confronto. Imprese e controllori

³ Vedi: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/labelling_legislation_qanda_application_reg1169-2011_it.pdf

⁴ Vedi: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/labelling_nutrition_claim_reg-2006-124_guidance_en.pdf

dovrebbero conoscere anche i precedenti sia dell'Agcm, in particolare per quanto riguarda le modalità di presentazione dei termini di confronto, sia del Tar Lazio.

Condizioni per l'uso delle indicazioni sulla salute

In primo luogo, il nostro legislatore si è preoccupato di punire chi «impiega in etichetta, nella presentazione e nella pubblicità indicazioni sulla salute non incluse negli elenchi delle indicazioni autorizzate di cui agli articoli 13 e 14 del regolamento», ossia nel regolamento (UE) 432/2012 e nei regolamenti specifici sui *claims* di cui all'articolo 14. Per questa violazione la sanzione prevista è relativamente bassa, se si pensa al costo da sostenere per ottenere il riconoscimento di un *claim* sulla salute, ossia tra i 6.000 e i 24.000 euro. Ora, il superare i limiti di flessibilità nel reinterpretare le indicazioni, come il riferimento all'alimento invece che alla sostanza di un *claim* («L'integratore X contribuisce al metabolismo energetico» invece dell'autorizzato «L'acido pantotenico contribuisce al normale metabolismo energetico»), sembra ricadere in questa fatispecie perché in effetti un *claim* sull'integratore X non è stato «accordato»; al contrario, un *claim* del tipo «L'acido pantotenico contribuisce al metabolismo energetico», pur eccedendo i limiti della flessibilità secondo le linee guida del Ministero⁵, non sembra potersi definire non autorizzato, ma semplicemente non conforme al «wording» approvato. L'aggiunta del riferimento «nei mesi invernali», ad esempio, non presente nelle condizioni d'uso di un *claim*, se ritenuta idonea ad ampliare e non contestualizzante l'indicazione⁶, potrebbe essere rilevante ai sensi del comma successivo.

Lo stesso regolamento (UE) 432/2012 nonché i regolamenti specifici sui *claims* di cui all'articolo 14 prevedono specifiche condizioni d'uso, sia in termini di composizione del prodotto, sia in termini di diciture o avvertenze necessarie. Il mancato rispetto di tali condizioni comporta la viola-

zione del comma 2, con una sanzione da 3.000 a 12.000 euro. In questo caso, l'apprezzamento della «multa» desta qualche perplessità perché chi utilizza un *claim* autorizzato, ma su un prodotto che non contiene il nutriente nelle quantità necessarie, sembra danneggiare sia i consumatori che i concorrenti in maniera apprezzabile. Potrebbe essere questo il caso di un prodotto che vanta di ridurre il colesterolo per la presenza di fitosteroli, ma che in realtà non contiene. Per accertare un'eventuale violazione, le autorità competenti sono chiamate a controlli analitici spesso difficoltosi; più agevole appare una verifica almeno documentale (rapporti di analisi e schede tecniche), la cui ispezione può essere eseguita ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) 1924/2004.

Per le indicazioni sulla salute, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento *Claims*, è previsto l'inserimento in etichetta o, in mancanza della stessa, nella presentazione o nella pubblicità, di:

- «a) una dicitura relativa all'importanza di una dieta varia ed equilibrata e di uno stile di vita sano;
- b) la quantità dell'alimento e le modalità di consumo necessarie per ottenere l'effetto benefico indicato;
- c) se del caso, una dicitura rivolta alle persone che dovrebbero evitare di consumare l'alimento, e
- d) un'appropriata avvertenza per i prodotti che potrebbero presentare un rischio per la salute se consumati in quantità eccessive».

Le diciture di cui alle lettere c) e d) sono spesso previste esplicitamente dal regolamento (UE) 432/2012 o dai regolamenti specifici sui *claims* di cui all'articolo 14, in riferimento a specifici nutrienti. Poiché la mancanza di avvertenze sembra più grave di una mera violazione formale delle condizioni d'uso, questa sanzione sembra più ragionevole nei casi in cui manchi l'avvertenza prescritta dalla norma specifica (per esempio, «prodotto destinato ad adulti»).

⁵ Vedi: http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_notizie_1299_listaFile_itemName_0_file.pdf

⁶ Agcm, provvedimento n. 24938 del 20 maggio 2014, denominato «PS5852 - Ditrevit - Integratore per lattanti».

Nel caso di indicazioni sulla salute relative alla riduzione del rischio di malattia, il regolamento prevede l'inserimento di una dicitura indicante che «la malattia cui l'indicazione fa riferimento è dovuta a molteplici fattori di rischio e che l'intervento su uno di questi fattori può anche non avere un effetto benefico», in etichettatura o, ove non ci sia, in pubblicità. Il mancato inserimento comporta una sanzione analoga alla precedente.

Un aspetto di particolare interesse applicativo è quello dei riferimenti generali, previsti dall'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) 1924/2006, e disciplinati in maniera dettagliata dalla decisione (UE) 2013/63. Si tratta, in sostanza, della possibilità di fare riferimento al benessere generale oppure di richiamare semplicemente un *claim* sulla salute ("per il mantenimento muscolare" nel caso dell'indicazione sulla salute autorizzata "le proteine contribuiscono al mantenimento dei muscoli"), purché il "riferimento" sia accompagnato dal *claim* specifico "accordato". È uno spazio di comunicazione importante visto che le linee guida del Ministero in maniera di flessibilità (la flessibilità di espressione che era prevista dal regolamento (UE) 432/2012) hanno ridotto drammaticamente ogni spazio di miglioramento comunicativo rispetto ai *claims* specifici veri e propri.

Per le violazioni di quel paragrafo, cioè per l'uso di riferimenti non accompagnati da indicazioni autorizzate, è stata prevista una sanzione dai 5.000 ai 10.000 euro. Da una parte, potrebbe trattarsi della semplice assenza dell'indicazione specifica autorizzata (solo "per il mantenimento muscolare"); dall'altra, potrebbe trattarsi di un riferimento generale non reputato corrispondente ("per dare forza ai muscoli") all'indicazione autorizzata ("le proteine contribuiscono al mantenimento dei muscoli", che non fa riferimento alla forza), oppure perché l'"accompagnamento" non avviene secondo le modalità previste dalla decisione (UE) 2013/63. Data la complessità di alcune di queste situazioni, è di grandissima importanza che imprese e controllori si familiarizzino con la decisione citata e,

anteriormente al comminare sanzioni, esercitino i poteri di cui all'articolo 6, paragrafo 3 (richiesta di informazioni all'operatore del settore alimentare), per compiere un'istruttoria completa prima di giungere a conclusioni definitive.

Nel caso particolare dei *claims* "in sospeso", come quelli sui *botanicals* (piante e derivati) negli integratori alimentari, risulteranno applicabili alcune sanzioni generali, mentre appare più problematica l'applicazione dell'articolo 10, comma 1, del decreto (*claims* non autorizzati) perché, se non c'è dubbio che i *claims* si possano usare ai sensi dell'articolo 28 del regolamento (CE) 1924/2006, la valenza della lista nazionale (degli effetti fisiologici) ai fini della norma non è affatto chiara, come riconosciuto anche dal Tar Lazio nella discussa sentenza Named⁷. Certamente saranno sanzionabili i *claims* sulla salute sui *botanicals* che non rispettano i principi generali del regolamento.

Indicazioni proibite

L'articolo 12 del regolamento (CE) 1924/2006, infine, vieta alcune specifiche indicazioni:

- «a) indicazioni che suggeriscono che la salute potrebbe risultare compromessa dal mancato consumo dell'alimento;
- b) indicazioni che fanno riferimento alla percentuale o all'entità della perdita di peso;
- c) indicazioni che fanno riferimento al parere di un singolo medico o altro operatore sanitario e altre associazioni non contemplate dall'articolo 11 (N.d.r.: associazioni nazionali di professionisti dei settori della medicina, della nutrizione o della dietetica e associazioni di volontariato)».

Per la violazione di queste disposizioni, il legislatore nazionale ha previsto una sanzione tra i 5.000 e i 40.000 euro. Non ne sono state invece previste per l'articolo 11 del regolamento (CE) 1924/2006, che rimanda a disposizioni nazionali le raccomandazioni o indicazioni nutrizionali o

⁷ Tar del Lazio, Sezione I, sentenza n. 14014 del 1° luglio 2015. Tale sentenza è stata appellata dall'Agcm.

Tabella 2

Indicazioni non consentite (esempi), corrispondenti violazioni del reg. (CE) 1924/06 e relative sanzioni in misura ridotta, con indicazione della norma del d.lgs. 27/2017 violata

ESEMPIO	VIOLAZIONI IPOTIZZABILI DEL REG. (CE) 1924/06	SANZIONE IN MISURA RIDOTTA
L'etichetta reca l'indicazione "Con la tisana X perdi un kg alla settimana". Manca la dicitura relativa all'importanza di una dieta varia ed equilibrata e di uno stile di vita sano.	Art. 10, par. 1 (<i>claim</i> non autorizzato). Art. 10, par. 2 (mancanza della dicitura relativa all'importanza di condurre una vita sana). Art. 12 (riferimento all'entità di perdita di peso).	14.676 euro (d.lgs. 27/2017, artt. 10, c. 1 e 2, e 12)
In uno spot televisivo si sente una voce maschile che afferma: "Meno rischio per il cuore". Il prodotto cui fa riferimento riporta in etichetta (ma non nella pubblicità) un <i>claim</i> autorizzato relativo alla riduzione del colesterolo. Non compare alcuna dicitura né nella pubblicità né in etichetta sulla natura multifattoriale del rischio.	Art. 10, c. 2 (mancanza dicitura) e 3 (nessun <i>claim</i> specifico di accompagnamento).	9.999 euro (d.lgs. 27/2017, art. 10 c. 3 e 4).
Il gelato X contiene calcio e reca in etichetta un <i>claim</i> sulla salute autorizzato per la fonte di calcio. Ne contiene, però, meno della quantità significativa ai sensi del reg. (UE) 1169/2011 e, inoltre, reca l'indicazione "senza colesterolo".	Artt. 8 e 10, par. 1 (condizioni non rispettate).	6.000 euro (d.lgs. 27/2017: artt. 8 e 10, c. 2).

sulla salute di «associazioni nazionali di professionisti dei settori della medicina, della nutrizione o della dietetica e associazioni di volontariato». In effetti, non esiste una normativa nazionale in materia, anche se tali indicazioni restano sottoposte al regolamento e al codice del consumo⁸. Nella Tabella 2 sono riportati alcuni esempi di indicazioni "proibite", con le relative violazioni del regolamento (CE) 1924/06 e sanzioni in misura ridotta.

L'attesa norma sanzionatoria non appare particolarmente gravosa a fronte dei budget necessari per una campagna pubblicitaria; di conseguenza, in quell'ambito, resterà rilevante l'azio-

ne dell'Agcm. Per le piccole e medie imprese, invece, il cumulo di violazioni dovuto a disattenzione o mancato approfondimento, può essere importante. Anche per le aziende di dimensioni più grandi sarà opportuno verificare attentamente l'etichettatura dei propri prodotti al fine di evitare sanzioni immotivate. Vista la complessità della materia, è necessario che l'autorità conosca nel dettaglio la normativa applicativa, si formi sull'argomento e sfrutti appieno il meccanismo di cui all'articolo 6 del regolamento (CE) 1924/2006 per compiere istruttorie approfondite: solo dalla conoscenza della giustificazione dell'azienda spesso è possibile valutare se la norma è stata realmente violata.

⁸ Si veda, al proposito, il provvedimento Agcm n. 18700 del 31 luglio 2008, denominato "PS411 Ovito - Magicannuccia approvati Fimp".

ABBONATI!

Dal n. 1 gennaio/febbraio 2017

*Nuovo percorso FAD su
“Dichiarazione nutrizionale e claims”*

che erogherà crediti ECM e crediti formativi
riconosciuti dal Consiglio nazionale dei Tecnologi alimentari



SCONTO
PER TUTTI GLI ABBONATI

PER INFORMAZIONI

✉ visita il nostro sito www.pointvet.it

✉ invia una mail a: abbonamenti@pointvet.it

☎ telefona allo 02/60 85 23 32 (dal lunedì al venerdì
dalle 9.00 alle 13.00 e dalle 14.00 alle 18.00)

PVI

Via Medardo Rosso 11 - 20159 Milano