

# Controlli ufficiali

## Il nuovo regolamento europeo 2017/625

Pratiche commerciali sleali, pubblicità ingannevole e frodi

*di Antonio Menditto\*, Anna Giovanna Fermani\*\*, Gualtiero Fazio\*\*\*, Alfredo Pecoraro\*\*\*\*, Fabrizio Anniballi\*, Bruna Auricchio\*, Concetta Scalfaro\*, Monica Gianfranceschi\*, Elisabetta Delibato\*, Dario De Medici\*, Raffaella Gargiulo\*, Paolo Stacchini\**

\*Dipartimento Sicurezza alimentare, Nutrizione e Sanità pubblica veterinaria, Istituto superiore di Sanità.

\*\* Struttura semplice Servizio Tutela Igienico Sanitaria Alimenti Origine Animale, Unità operativa complessa Igiene degli Alimenti di Origine Animale, Dipartimento di Prevenzione, Asl Latina.

\*\*\* Struttura semplice Ispezione dei Prodotti della pesca e dell'acquacoltura, Struttura Complessa Igiene Alimenti di Origine Animale, Asl 2 Sistema Sanitario Regione Liguria.

\*\*\*\* Unità Operativa Veterinaria Igiene degli Allevamenti e delle Produzioni zootecniche, Asl Napoli 3 Sud

**La seconda ed ultima parte di un articolo sulle basi giuridiche, contenute nel regolamento (UE) 2017/625, sul contrasto delle "pratiche fraudolente o ingannevoli" e la verifica della conformità alla normativa UE in materia di "pratiche commerciali leali"**

Il presente lavoro, la di cui prima parte è stata pubblicata nel precedente numero della rivista, è il quattordicesimo di una serie dedicata al regolamento (UE) 2017/625 (Rcu\_625) «relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla

salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari [...]». Il Rcu\_625 è entrato in vigore il 27 aprile 2017 e le disposizioni in esso contenute dovranno essere applicate in via principale a partire dal 14 dicembre 2019, in sostituzione di quelle contenute nel regolamento (CE) 882/2004 (Rcu\_882) «relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali». Nei precedenti lavori sono stati oggetto di trattazione:

- gli aspetti legislativi e la tempistica di attuazione, l'oggetto e l'ambito di applicazione del Rcu<sup>1</sup>;
- il tema della terminologia (concetti, termini e definizioni) utilizzata nel Rcu<sup>2</sup>;
- il sistema di controllo che le autorità competenti devono porre in essere per garantire un efficace svolgimento delle attività e dei processi inerenti alle attività di controllo ufficiale<sup>3</sup>;
- i metodi e le tecniche dei controlli ufficiali<sup>4</sup>;

- la documentazione scritta dei controlli ufficiali<sup>5</sup>;
- l'audit degli operatori della filiera agro-alimentare<sup>6</sup>;
- la certificazione ufficiale<sup>7</sup>;
- la formazione del personale addetto ai controllori ufficiali<sup>8</sup>;
- la verifica dell'efficacia dei controlli ufficiali<sup>9</sup>;
- il campionamento per l'analisi, i laboratori ufficiali e l'attività di laboratorio<sup>10</sup>;
- i laboratori di riferimento europei e nazionali<sup>11</sup>;
- le azioni esecutive ad opera delle autorità di controllo degli Stati membri (Sm) e della Commissione<sup>12</sup>;
- le basi giuridiche, contenute nel Rcu\_625, inerenti al contrasto delle "pratiche fraudolente o ingannevoli" mediante l'esecuzione dei controlli ufficiali<sup>13</sup>.

Con questa seconda e ultima parte del tredicesimo lavoro ci si propone di approfondire ulteriori aspetti inerenti a:

- le pratiche commerciali sleali/scorrette tra imprese e consumatori nella filiera agroalimentare e l'esecuzione di controlli ufficiali, con riferimento ad alimenti e mangimi, volti a verificare la conformità alla normativa emanata dall'Unione europea in materia di pratiche commerciali leali;
- le interconnessioni con la normativa relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori;
- le frodi alimentari ed il contrasto delle "pratiche fraudolente o ingannevoli" mediante l'esecuzione dei controlli ufficiali.

## **Normativa UE su pratiche commerciali sleali e pubblicità ingannevole: le interconnessioni con la normativa sulle informazioni ai consumatori**

Nell'UE, la norma di riferimento in materia di pratiche commerciali sleali è la direttiva 2005/29/CE, che all'articolo 1, intitolato "Scopo", recita: «La presente direttiva intende contribuire al corretto funzionamento del mercato interno e al conseguimento di un livello elevato di tutela dei consumatori mediante l'armonizzazione delle

disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di pratiche commerciali sleali lesive degli interessi economici dei consumatori».

Per quanto riguarda la pubblicità ingannevole, la norma di riferimento è la direttiva 2006/114/CE, che all'articolo 1 recita: «La presente direttiva ha lo scopo di tutelare i professionisti dalla pubblicità ingannevole e dalle sue conseguenze sleali e di stabilire le condizioni di liceità della pubblicità comparativa».

### **La direttiva 2005/29/CE**

Il considerando 2 della direttiva 2005/29/CE recita: «A norma dell'articolo 14, paragrafo 2, del trattato<sup>14</sup>, il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci e dei servizi, nonché la libertà di stabilimento (*establishment*, in lingua inglese, *n.d.r.*). Lo sviluppo di pratiche commerciali leali all'interno dello spazio senza frontiere interne è essenziale per promuovere le attività transfrontaliere».

In base al considerando 3, «Le leggi degli Stati membri in materia di pratiche commerciali sleali sono caratterizzate da differenze notevoli che possono provocare sensibili distorsioni della concorrenza e costituire ostacoli al buon funzionamento del mercato interno. Nel settore della pubblicità, la direttiva 84/450/CEE<sup>15</sup> del Consiglio, del 10 settembre 1984, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa, fissa criteri minimi di armonizzazione nella normativa in tema di pubblicità ingannevole, ma non si oppone al mantenimento o all'adozione, da parte degli Stati membri, di disposizioni che garantiscano una più ampia tutela dei consumatori. Di conseguenza, le disposizioni degli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole sono profondamente diverse».

L'articolo 3, intitolato "Ambito di applicazione", della direttiva si compone di 10 paragrafi. In base al primo paragrafo, la direttiva si applica alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori (*unfair business-to-consumer commercial practices*, in lingua inglese), come stabilite all'articolo 5, poste in essere prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa a un prodotto. Ai fini della comprensione del dettato normativo di cui sopra, risultano fondamentali le definizioni,

presenti nell'articolo 2 della direttiva, di: "consumatore" ("consumer"); professionista ("trader"); "prodotto" ("product"); "pratiche commerciali tra imprese e consumatori", denominate "pratiche commerciali" ("business-to-consumer commercial practices", referred as "commercial practices"); le definizioni sono riportate nella *Tabella 1*.

In base ai successivi paragrafi dell'articolo 3: «2. La presente direttiva non pregiudica l'applicazione del diritto contrattuale, in particolare delle norme sulla formazione, validità o efficacia di un contratto. 3. La presente direttiva non pregiudica l'applicazione delle disposizioni comunitarie o nazionali relative agli aspetti sanitari e di sicurezza dei prodotti. 4. In caso di contrasto tra le disposizioni della presente direttiva e altre norme comunitarie che disciplinino aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, prevalgono queste ultime e si applicano a tali aspetti specifici [...] 7. La presente direttiva non pregiudica l'applicazione delle norme che determinano la competenza giurisdizionale. 8. La presente direttiva non pregiudica le eventuali condizioni relative allo stabilimento, o ai regimi di autorizzazione, o i codici deontologici di condotta o altre norme specifiche che disciplinano le professioni regolamentate, volti a mantenere livelli

elevati di integrità dei professionisti, che gli Stati membri possono, conformemente alla normativa comunitaria, imporre a questi ultimi. [...]».

In base all'articolo 5 della direttiva 2005/29/CE: «1. Le pratiche commerciali sleali sono vietate. 2. Una pratica commerciale è sleale se: a) è contraria alle norme di diligenza professionale, e b) falsa o è idonea a falsare in misura rilevante il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori».

Le pratiche commerciali sleali sono classificate in "azioni" – disciplinate dall'articolo 6 – e in "omissioni" – disciplinate dall'articolo 7. La stessa direttiva elenca nell'allegato I le «pratiche commerciali considerate in ogni caso sleali», delle quali le prime 23 sono definite «pratiche commerciali ingannevoli». Le restanti, dalla 24 alla 31, sono considerate «pratiche commerciali aggressive». Tale elenco è vincolante per gli Stati membri in sede di recepimento della direttiva stessa.

La direttiva 2005/29/CE è stata recepita in Italia con il decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 146<sup>16</sup>, che ha modificato il decreto legislativo, 6 settembre

Tabella 1  
Alcune nozioni inerenti alle pratiche commerciali di cui alla direttiva 2005/29/CE e al decreto legislativo 206/2005 a confronto\*

LEGISLAZIONE UE: DIRETTIVA 2005/29/CE	LEGISLAZIONE NAZIONALE: DECRETO LEGISLATIVO 206/2005
"consumatore" ("consumer"), articolo 2, lettera a): qualsiasi persona fisica che, nelle pratiche commerciali oggetto della presente direttiva, agisca per fini che non rientrano nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale.	"consumatore", articolo 18, comma 1, lettera a): qualsiasi persona fisica che, nelle pratiche commerciali oggetto del presente titolo, agisce per fini che non rientrano nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale.
"professionista" ("trader"), articolo 2, lettera b): qualsiasi persona fisica o giuridica che, nelle pratiche commerciali oggetto della presente direttiva, agisca nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale e chiunque agisca in nome o per conto di un professionista.	"professionista", articolo 18, comma 1, lettera b): qualsiasi persona fisica o giuridica che, nelle pratiche commerciali oggetto del presente titolo, agisce nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale e chiunque agisca in nome o per conto di un professionista.
"prodotto" ("product"), articolo 2, lettera c): qualsiasi bene o servizio, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni.	"prodotto", articolo 18, comma 1, lettera c): qualsiasi bene o servizio, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni.
"pratiche commerciali tra imprese e consumatori", in seguito denominate "pratiche commerciali" ("business-to-consumer commercial practices", referred as "commercial practices"), articolo 2, lettera d): qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresi la pubblicità e il marketing, posta in essere da un professionista, direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori.	"pratiche commerciali tra professionisti e consumatori" (di seguito denominate "pratiche commerciali"), articolo 18, comma 1, lettera d): qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresa la pubblicità e la commercializzazione del prodotto, posta in essere da un professionista, in relazione alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori.
"pratiche commerciali leali" ("fair practices in trade"): definizione giuridica non disponibile. Vedi la nozione di "pratica commerciale sleale".	Anche se nel decreto legislativo 206/2005 (e successive modifiche e integrazioni) il termine "pratiche commerciali leali" non è oggetto di menzione, ai consumatori ed agli utenti è riconosciuto «come fondamentale il diritto all'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà» (articolo 2 "Diritti dei consumatori", comma c-bis). Definizione giuridica non disponibile. Vedi la nozione di "pratica commerciale scorretta".
"pratica commerciale sleale", articolo 5, par. 1: una pratica commerciale è sleale se: a) è contraria alle norme di diligenza professionale, e b) falsa o è idonea a falsare in misura rilevante il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori. Le pratiche commerciali sleali sono classificate in "azioni" – disciplinate dall'articolo 6 – e in "omissioni" – disciplinate dall'articolo 7.	Pratica commerciale scorretta, articolo 20, comma 2: una pratica commerciale è scorretta se è contraria alla diligenza professionale ed è falsa o idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che essa raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori. Articolo 20, comma 3: le pratiche commerciali che, pur raggiungendo gruppi più ampi di consumatori, sono idonee a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico solo di un gruppo di consumatori chiaramente individuabile, particolarmente vulnerabile alla pratica o al prodotto cui essa si riferisce a motivo della loro infermità mentale o fisica, della loro età o ingenuità, in un modo che il professionista poteva ragionevolmente prevedere, sono valutate nell'ottica del membro medio di tale gruppo. È fatta salva la pratica pubblicitaria comune e legittima consistente in dichiarazioni esagerate o in dichiarazioni che non sono destinate ad essere prese alla lettera. Articolo 20, comma 4: in particolare, sono scorrette le pratiche commerciali: a) ingannevoli, di cui agli articoli 21, 22 e 23, o b) aggressive, di cui agli articoli 24, 25 e 26 (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206). Articolo 20, comma 5: gli articoli 23 e 26 riportano l'elenco delle pratiche commerciali, rispettivamente ingannevoli e aggressive, considerate in ogni caso scorrette (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206).

\* Le definizioni di cui al decreto legislativo 206/2005 (e successive modifiche e integrazioni) si applicano ai fini del Titolo III "Pratiche commerciali, pubblicità e altre comunicazioni commerciali" (indicato nella tabella come "presente titolo") del decreto legislativo stesso.

Tabella 2  
Nozione di "Pratiche commerciali ingannevoli - Azioni ingannevoli", di cui alla direttiva 2005/29/CE e al decreto legislativo 206/2005 a confronto

	LEGISLAZIONE UE: DIRETTIVA 2005/29/CE	LEGISLAZIONE NAZIONALE: DECRETO LEGISLATIVO 206/2005
Pratiche commerciali ingannevoli - Azioni ingannevoli	<p><b>Articolo 6, paragrafo 1</b> È considerata ingannevole una pratica commerciale che contenga informazioni false e sia pertanto non veritiera o in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, inganni o possa ingannare il consumatore medio, anche se l'informazione è di fatto corretta, riguardo a uno o più dei seguenti elementi e in ogni caso lo induca o sia idonea a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso:</p> <p>a) l'esistenza o la natura del prodotto;</p> <p>b) le caratteristiche principali del prodotto, quali la sua disponibilità, i vantaggi, i rischi, l'esecuzione, la composizione, gli accessori, l'assistenza post-vendita al consumatore e il trattamento dei reclami, il metodo e la data di fabbricazione o della prestazione, la consegna, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale o i risultati che si possono attendere dal suo uso, o i risultati e le caratteristiche fondamentali di prove e controlli effettuati sul prodotto;</p> <p>c) la portata degli impegni del professionista, i motivi della pratica commerciale e la natura del processo di vendita, qualsiasi dichiarazione o simbolo relativi alla sponsorizzazione o all'approvazione dirette o indirette del professionista o del prodotto;</p> <p>d) il prezzo o il modo in cui questo è calcolato o l'esistenza di uno specifico vantaggio quanto al prezzo;</p> <p>e) la necessità di una manutenzione, ricambio, sostituzione o riparazione;</p> <p>f) la natura, le qualifiche e i diritti del professionista o del suo agente, quali l'identità, il patrimonio, le capacità, lo status, il riconoscimento, l'affiliazione o i collegamenti e i diritti di proprietà industriale, commerciale o intellettuale o i premi e i riconoscimenti;</p> <p>g) i diritti del consumatore, incluso il diritto di sostituzione o di rimborso ai sensi della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 1999 su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo, o i rischi ai quali può essere esposto.</p> <p><b>Articolo 6, paragrafo 2</b> È altresì considerata ingannevole una pratica commerciale che, nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, induca o sia idonea ad indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso e comporti: a) una qualsivoglia attività di marketing del prodotto, compresa la pubblicità comparativa, che ingeneri confusione con i prodotti, i marchi, la denominazione sociale e altri segni distintivi di un concorrente; b) il mancato rispetto da parte del professionista degli impegni contenuti nei codici di condotta che il medesimo si è impegnato a rispettare, ove si tratti di una semplice aspirazione ma di un impegno fermo e verificabile; e ii) il professionista indichi in una pratica commerciale che è vincolato dal codice.</p>	<p><b>Articolo 21, comma 1</b> È considerata ingannevole una pratica commerciale che contiene informazioni non rispondenti al vero o, seppure di fatto corretta, in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, induce o è idonea ad indurre in errore il consumatore medio riguardo ad uno o più dei seguenti elementi e, in ogni caso, lo induce o è idonea a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso:</p> <p>a) l'esistenza o la natura del prodotto;</p> <p>b) le caratteristiche principali del prodotto, quali la sua disponibilità, i vantaggi, i rischi, l'esecuzione, la composizione, gli accessori, l'assistenza post-vendita al consumatore e il trattamento dei reclami, il metodo e la data di fabbricazione o della prestazione, la consegna, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale o i risultati che si possono attendere dal suo uso, o i risultati e le caratteristiche fondamentali di prove e controlli effettuati sul prodotto;</p> <p>c) la portata degli impegni del professionista, i motivi della pratica commerciale e la natura del processo di vendita, qualsiasi dichiarazione o simbolo relativi alla sponsorizzazione o all'approvazione dirette o indirette del professionista o del prodotto;</p> <p>d) il prezzo o il modo in cui questo è calcolato o l'esistenza di uno specifico vantaggio quanto al prezzo;</p> <p>e) la necessità di una manutenzione, ricambio, sostituzione o riparazione;</p> <p>f) la natura, le qualifiche e i diritti del professionista o del suo agente, quali l'identità, il patrimonio, le capacità, lo status, il riconoscimento, l'affiliazione e i collegamenti e i diritti di proprietà industriale, commerciale o intellettuale o i premi e i riconoscimenti;</p> <p>g) i diritti del consumatore, incluso il diritto di sostituzione o di rimborso ai sensi dell'articolo 130 del presente codice.</p> <p><b>Articolo 21, comma 2</b> È altresì considerata ingannevole una pratica commerciale che, nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, induce o è idonea ad indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso e comporti: a) una qualsivoglia attività di commercializzazione del prodotto che ingenera confusione con i prodotti, i marchi, la denominazione sociale e altri segni distintivi di un concorrente, ivi compresa la pubblicità comparativa illecita; b) il mancato rispetto da parte del professionista degli impegni contenuti nei codici di condotta che il medesimo si è impegnato a rispettare, ove si tratti di un impegno fermo e verificabile, e il professionista indichi in una pratica commerciale che è vincolato dal codice.</p> <p><b>Articolo 21, comma 3</b> È considerata scorretta la pratica commerciale che, riguardando prodotti suscettibili di porre in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori, omette di darne notizia in modo da indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza.</p> <p><b>Articolo 21, comma 3-bis</b> È considerata scorretta la pratica commerciale di una banca, di un istituto di credito o di un intermediario finanziario che, ai fini della stipula di un contratto di mutuo, obbliga il cliente alla sottoscrizione di una polizza assicurativa erogata dalla medesima banca, istituto o intermediario ovvero all'apertura di un conto corrente presso la medesima banca, istituto o intermediario.</p> <p><b>Articolo 21, comma 4</b> È considerata, altresì, scorretta la pratica commerciale che, in quanto suscettibile di raggiungere bambini ed adolescenti, può, anche indirettamente, minacciare la loro sicurezza (decreto legislativo 206/2005).</p> <p><b>Articolo 21, comma 4-bis</b> È considerata, altresì, scorretta la pratica commerciale che richieda un sovrapprezzo dei costi per il completamento di una transazione elettronica con un fornitore di beni o servizi.</p>

2005, n. 206<sup>17</sup>.

Anche se nel decreto legislativo 206/2005 (e successive modifiche e integrazioni), il termine "pratiche commerciali leali" non è oggetto di menzione, ai consumatori ed agli utenti è riconosciuto "come fondamentale il diritto all'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà" (articolo 2 "Diritti dei consumatori", comma c-bis). Nel decreto legislativo 206/0025 (e successive modifiche e integrazioni), inoltre, al posto del termine "pratiche commerciali sleali" viene utilizzato il termine "pratiche commerciali scorrette" (articolo 20).

Le nozioni inerenti al termine di "Pratiche commerciali ingannevoli - Omissioni ingannevoli" di cui alla direttiva 2005/29/CE e al Decreto legislativo 206/2005 sono riportate, in forma schematica, a fini comparativi, nella *Tabella 3*.

Nelle *Tabelle 2 e 3* è riportato l'elenco delle «pratiche commerciali considerate in ogni caso sleali», di cui alla direttiva 2005/29/CE (punti da 1 a 23 dell'allegato I). Tale elenco è confrontato con le «pratiche commerciali considerate in ogni caso ingannevoli», di cui al decreto legislativo 206/2005 (lettera da a) a bb).

In base al disposto dell'articolo 27 "Tutela amministrativa e giurisdizionale"<sup>18</sup> del decreto legislativo 206/2005 – così come modificato dal decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 146 – 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<sup>19</sup>. In base al comma 15 dello stesso articolo 27, è comunque fatta salva la giurisdizione del giudice ordinario in materia di atti di concorrenza sleale, a norma dell'articolo 2598 del codice civile, nonché, per quanto concerne la pubblicità comparativa, in materia di atti compiuti in violazione della disciplina sul diritto d'autore protetto dalla legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni, e dei marchi d'impresa protetto a norma del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, e successive modificazioni, nonché delle denominazioni di origine riconosciute e protette in Italia e di altri segni distintivi di imprese, beni e servizi concorrenti. Ai fini del contrasto delle pratiche commerciali scorrette, particolare rilevanza assumono i precepti di cui agli articoli 27-bis e 27-ter del decreto



Tabella 3  
Nozione di "Pratiche commerciali ingannevoli - Omissioni ingannevoli" di cui alla direttiva 2005/29/CE e al decreto legislativo 206/2005 a confronto

	LEGISLAZIONE UE, DIRETTIVA 2005/29/CE	ORDINAMENTO ITALIANO, D. LGS. 206/2005
Pratiche commerciali ingannevoli – Omissioni ingannevoli	<p><b>Articolo 7, paragrafo 1</b> È considerata ingannevole una pratica commerciale che nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, nonché dei limiti del mezzo di comunicazione impiegato, ometta informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno in tale contesto per prendere una decisione consapevole di natura commerciale e induca o sia idonea ad indurre in tal modo il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso (direttiva 2005/29/CE).</p> <p><b>Articolo 7, paragrafo 2</b> Una pratica commerciale è altresì considerata un'omissione ingannevole quando un professionista occulta o presenta in modo oscuro, incomprensibile, ambiguo o intempestivo le informazioni rilevanti di cui al paragrafo 1, tenendo conto degli aspetti di cui a detto paragrafo, o non indica l'intento commerciale della pratica stessa, qualora non risultino già evidenti dal contesto e quando, in uno o nell'altro caso, ciò induce o è idoneo a indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso (direttiva 2005/29/CE).</p> <p><b>Articolo 7, paragrafo 3</b> Qualora il mezzo di comunicazione impiegato per comunicare la pratica commerciale imponga restrizioni in termini di spazio o di tempo, nel decidere se vi sia stata un'omissione di informazioni si tiene conto di dette restrizioni e di qualunque misura adottata dal professionista per mettere le informazioni a disposizione dei consumatori con altri mezzi.</p> <p><b>Articolo 7, paragrafo 4</b> Nel caso di un invito all'acquisto sono considerate rilevanti le informazioni seguenti, qualora non risultino già evidenti dal contesto: a) le caratteristiche principali del prodotto in misura adeguata al mezzo di comunicazione e al prodotto stesso; b) l'indirizzo geografico e l'identità del professionista, come la sua denominazione sociale e, ove questa informazione sia pertinente, l'indirizzo geografico e l'identità del professionista per conto del quale egli agisce; c) il prezzo comprensivo delle imposte o, se la natura del prodotto comporta l'impossibilità di calcolare ragionevolmente il prezzo in anticipo, le modalità di calcolo del prezzo e, se del caso, tutte le spese aggiuntive di spedizione, consegna o postali oppure, qualora tali spese non possano ragionevolmente essere calcolate in anticipo, l'indicazione che tali spese potranno essere addebitate al consumatore; d) le modalità di pagamento, consegna, esecuzione e trattamento dei reclami qualora esse siano difformi dagli obblighi imposti dalla diligenza professionale; e) l'esistenza di un diritto di recesso o scioglimento del contratto per i prodotti e le operazioni commerciali che comportino tale diritto (direttiva 2005/29/CE).</p> <p><b>Articolo 7, paragrafo 5</b> Sono considerati rilevanti gli obblighi di informazione, previsti dal diritto comunitario, connessi alle comunicazioni commerciali, compresa la pubblicità o il marketing, di cui l'allegato II fornisce un elenco non completo.</p>	<p><b>Articolo 22, comma 1</b> È considerata ingannevole una pratica commerciale che nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, nonché dei limiti del mezzo di comunicazione impiegato, ometta informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno in tale contesto per prendere una decisione consapevole di natura commerciale e induce o è idonea ad indurre in tal modo il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.</p> <p><b>Articolo 22, comma 2</b> Una pratica commerciale è altresì considerata un'omissione ingannevole quando un professionista occulta o presenta in modo oscuro, incomprensibile, ambiguo o intempestivo le informazioni rilevanti di cui al comma 1, tenendo conto degli aspetti di cui al detto comma, o non indica l'intento commerciale della pratica stessa qualora questi non risultino già evidenti dal contesto nonché quando, nell'uno o nell'altro caso, ciò induce o è idoneo a indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.</p> <p><b>Articolo 22, comma 3</b> Qualora il mezzo di comunicazione impiegato per la pratica commerciale imponga restrizioni in termini di spazio o di tempo, nel decidere se vi sia stata un'omissione di informazioni, si tiene conto di dette restrizioni e di qualunque misura adottata dal professionista per rendere disponibili le informazioni ai consumatori con altri mezzi.</p> <p><b>Articolo 22, comma 4</b> Nel caso di un invito all'acquisto sono considerate rilevanti, ai sensi del comma 1, le informazioni seguenti, qualora non risultino già evidenti dal contesto: a) le caratteristiche principali del prodotto in misura adeguata al mezzo di comunicazione e al prodotto stesso; b) l'indirizzo geografico e l'identità del professionista, come la sua denominazione sociale e, ove questa informazione sia pertinente, l'indirizzo geografico e l'identità del professionista per conto del quale egli agisce; c) il prezzo comprensivo delle imposte o, se la natura del prodotto comporta l'impossibilità di calcolare ragionevolmente il prezzo in anticipo, le modalità di calcolo del prezzo e, se del caso, tutte le spese aggiuntive di spedizione, consegna o postali oppure, qualora tali spese non possano ragionevolmente essere calcolate in anticipo, l'indicazione che tali spese potranno essere addebitate al consumatore; d) le modalità di pagamento, consegna, esecuzione e trattamento dei reclami qualora esse siano difformi dagli obblighi imposti dalla diligenza professionale; e) l'esistenza di un diritto di recesso o scioglimento del contratto per i prodotti e le operazioni commerciali che comportino tale diritto).</p> <p><b>Articolo 22, comma 5</b> Sono considerati rilevanti, ai sensi del comma 1, gli obblighi di informazione, previsti dal diritto comunitario, connessi alle comunicazioni commerciali, compresa la pubblicità o la commercializzazione del prodotto.</p>

legislativo 206/2005 (e successive modifiche e integrazioni), che recitano:

- Articolo 27-bis "Codici di condotta" (inserito dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 146): «1. Le associazioni o le organizzazioni imprenditoriali e professionali possono adottare, in relazione a una o più pratiche commerciali o ad uno o più settori imprenditoriali specifici, appositi codici di condotta che definiscono il comportamento dei professionisti che si impegnano a rispettare tali codici con l'indicazione del soggetto responsabile o dell'organismo incaricato del controllo della loro applicazione<sup>20</sup>. 2. Il codice di condotta è redatto in lingua italiana e inglese ed è reso accessibile dal soggetto o organismo responsabile al consumatore, anche per via telematica. 3. Nella redazione di codici di condotta deve essere garantita almeno la protezione dei minori e salvaguardata la dignità umana. 4. I codici di condotta di cui al comma 1 sono comunicati, per la relativa adesione, agli operatori dei rispettivi settori e conservati ed aggiornati a cura del responsabile del codice, con l'indicazione degli aderenti. 5.

Dell'esistenza del codice di condotta, dei suoi contenuti e dell'adesione il professionista deve preventivamente informare i consumatori.

- Articolo 27-ter "Autodisciplina" (inserito dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 146): «1. I consumatori, i concorrenti, anche tramite le loro associazioni o organizzazioni<sup>21</sup>, prima di avviare la procedura di cui all'articolo 27, possono convenire con il professionista di adire preventivamente, il soggetto responsabile o l'organismo incaricato del controllo del codice di condotta relativo ad uno specifico settore la risoluzione concordata della controversia volta a vietare o a far cessare la continuazione della pratica commerciale scorretta. 2. In ogni caso il ricorso ai sensi del presente articolo, qualunque sia l'esito della procedura, non pregiudica il diritto del consumatore di adire l'Autorità, ai sensi dell'articolo 27, o il giudice competente. 3. Iniziata la procedura davanti ad un organismo di autodisciplina, le parti possono convenire di astenersi dall'adire l'Autorità fino alla pronuncia definitiva, ovvero possono chiedere la sospensione del procedimento innanzi all'Autorità, ove lo stesso sia stato attivato anche da altro soggetto legittimato, in attesa

Tabella 4

Elenco delle pratiche commerciali considerate in ogni caso sleali e classificate come "Pratiche commerciali ingannevoli" (di cui, rispettivamente, alla direttiva 2005/29/CE, punti da 1 a 12 dell'allegato I, e al decreto legislativo 206/2005, lettera da a) ad n) a confronto

LEGISLAZIONE UE: DIRETTIVA 2005/29/CE, ALLEGATO I	LEGISLAZIONE NAZIONALE: DECRETO LEGISLATIVO 206/2005, ARTICOLO 23, COMMA 1
<p>1) Affermare, da parte di un professionista, di essere firmatario di un codice di condotta, ove egli non lo sia.</p> <p>2) Esibire un marchio di fiducia, un marchio di qualità o un marchio equivalente senza aver ottenuto la necessaria autorizzazione.</p> <p>3) Asserire che un codice di condotta ha l'approvazione di un organismo pubblico o di altra natura, ove esso non la abbia.</p> <p>4) Asserire che un professionista (incluse le sue pratiche commerciali) o un prodotto è stato approvato, accettato o autorizzato da un organismo pubblico o privato quando esso non lo sia stato o senza rispettare le condizioni dell'approvazione, dell'accettazione o dell'autorizzazione ricevuta.</p> <p>5) Invitare all'acquisto di prodotti ad un determinato prezzo senza rivelare l'esistenza di ragionevoli motivi che il professionista può avere per ritenere che non sarà in grado di fornire o di far fornire da un altro professionista quei prodotti o prodotti equivalenti a quel prezzo entro un periodo e in quantità ragionevoli in rapporto al prodotto, all'entità della pubblicità fatta dal prodotto e al prezzo offerti (<i>bait advertising</i> ovvero pubblicità propagandistica).</p> <p>6) Invitare all'acquisto di prodotti ad un determinato prezzo e successivamente: a) rifiutare di mostrare l'articolo pubblicizzato ai consumatori, oppure b) rifiutare di accettare ordini per l'articolo o di consegnarlo entro un periodo di tempo ragionevole, oppure c) fare la dimostrazione dell'articolo con un campione difettoso, con l'intenzione di promuovere un altro prodotto (<i>bait and switch</i> ovvero pubblicità con prodotti civetta).</p> <p>7) Dichiarare falsamente che il prodotto sarà disponibile solo per un periodo molto limitato o che sarà disponibile solo a condizioni particolari per un periodo di tempo molto limitato, in modo da ottenere una decisione immediata e privare i consumatori della possibilità o del tempo sufficiente per prendere una decisione consapevole.</p> <p>8) Impegnarsi a fornire l'assistenza post-vendita a consumatori con i quali il professionista ha comunicato prima dell'operazione commerciale in una lingua diversa dalla lingua ufficiale dello Stato membro in cui il professionista è situato e poi offrire concretamente tale servizio soltanto in un'altra lingua, senza chiaramente comunicarlo al consumatore prima che questi si sia impegnato a concludere l'operazione.</p> <p>9) Affermare o generare comunque l'impressione che la vendita del prodotto è lecita, ove non lo sia.</p> <p>10) Presentare i diritti conferiti ai consumatori dalla legge come una caratteristica propria dell'offerta fatta dal professionista.</p> <p>11) Impiegare contenuti redazionali nei media per promuovere un prodotto, qualora i costi di tale promozione siano stati sostenuti dal professionista senza che ciò emerga chiaramente dai contenuti o da immagini o suoni chiaramente individuabili per il consumatore (<i>advertorial</i> ovvero pubblicità redazionale). Tale disposizione è senza pregiudizio della direttiva 89/552/CEE.</p> <p>12) Formulare affermazioni di fatto inesatte per quanto riguarda la natura e la portata dei rischi per la sicurezza personale del consumatore o della sua famiglia se egli non acquistasse il prodotto.</p>	<p>a) Affermare non rispondente al vero, da parte di un professionista, di essere firmatario di un codice di condotta.</p> <p>b) Esibire un marchio di fiducia, un marchio di qualità o un marchio equivalente senza aver ottenuto la necessaria autorizzazione.</p> <p>c) Asserire, contrariamente al vero, che un codice di condotta ha l'approvazione di un organismo pubblico o di altra natura.</p> <p>d) Asserire, contrariamente al vero, che un professionista, le sue pratiche commerciali o un suo prodotto sono stati autorizzati, accettati o approvati, da un organismo pubblico o privato o che sono state rispettate le condizioni dell'autorizzazione, dell'accettazione o dell'approvazione ricevuta.</p> <p>e) Invitare all'acquisto di prodotti ad un determinato prezzo senza rivelare l'esistenza di ragionevoli motivi che il professionista può avere per ritenere che non sarà in grado di fornire o di far fornire da un altro professionista quei prodotti o prodotti equivalenti a quel prezzo entro un periodo e in quantità ragionevoli in rapporto al prodotto, all'entità della pubblicità fatta dal prodotto e al prezzo offerti.</p> <p>f) Invitare all'acquisto di prodotti ad un determinato prezzo e successivamente: 1) rifiutare di mostrare l'articolo pubblicizzato ai consumatori, oppure 2) rifiutare di accettare ordini per l'articolo o di consegnarlo entro un periodo di tempo ragionevole, oppure 3) fare la dimostrazione dell'articolo con un campione difettoso, con l'intenzione di promuovere un altro prodotto.</p> <p>g) Dichiarare, contrariamente al vero, che il prodotto sarà disponibile solo per un periodo molto limitato o che sarà disponibile solo a condizioni particolari per un periodo di tempo molto limitato, in modo da ottenere una decisione immediata e privare i consumatori della possibilità o del tempo sufficiente per prendere una decisione consapevole.</p> <p>h) Impegnarsi a fornire l'assistenza post-vendita a consumatori con i quali il professionista ha comunicato prima dell'operazione commerciale in una lingua diversa dalla lingua ufficiale dello Stato membro in cui il professionista è stabilito e poi offrire concretamente tale servizio soltanto in un'altra lingua, senza che questo sia chiaramente comunicato al consumatore prima del suo impegno a concludere l'operazione.</p> <p>i) Affermare, contrariamente al vero, o generare comunque l'impressione che la vendita del prodotto è lecita.</p> <p>l) Presentare i diritti conferiti ai consumatori dalla legge come una caratteristica propria dell'offerta fatta dal professionista.</p> <p>m) Salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, e successive modificazioni, impiegare contenuti redazionali nei mezzi di comunicazione per promuovere un prodotto, qualora i costi di tale promozione siano stati sostenuti dal professionista senza che ciò emerga dai contenuti o da immagini o suoni chiaramente individuabili per il consumatore.</p> <p>n) Formulare affermazioni di fatto inesatte per quanto riguarda la natura e la portata dei rischi per la sicurezza personale del consumatore o della sua famiglia se egli non acquistasse il prodotto.</p>

della pronuncia dell'organismo di autodisciplina. L'Autorità, valutate tutte le circostanze, può disporre la sospensione del procedimento per un periodo non superiore a trenta giorni.

## Pratiche commerciali sleali, tutela del consumatore e regolamento (UE) 1169/2011

Il regolamento (UE) 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, a norma dell'articolo 1, paragrafo 1, «stabilisce le basi che garantiscono un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto delle differenze di percezione dei consumatori e delle loro esigenze in materia di informazione, garantendo al tempo stesso il buon funzionamento del mercato interno». In base al successivo paragrafo 2, il regolamento «definisce in modo generale i principi, i requisiti e le responsabilità che disciplinano le informazioni sugli alimenti e, in particolare, l'etichettatura degli alimenti. Fissa gli strumenti volti a garantire il diritto dei consumatori all'informazione e le procedure per la fornitura di informazioni sugli alimenti, tenendo conto dell'esigenza di prevedere

una flessibilità sufficiente in grado di rispondere alle evoluzioni future e ai nuovi requisiti di informazione».

Il tema delle pratiche commerciali sleali è ripreso nel considerando 5 del regolamento. Il considerando recita: «La direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno, disciplina taluni aspetti della fornitura d'informazioni ai consumatori al fine specifico di prevenire azioni ingannevoli e omissioni di informazioni. I principi generali sulle pratiche commerciali sleali dovrebbero essere integrati da norme specifiche relative alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori».

Nello stesso regolamento, in base all'articolo 7, intitolato "Pratiche leali d'informazione", paragrafo 1, le informazioni sugli alimenti non devono indurre in errore, in particolare: «a) per quanto riguarda le caratteristiche dell'alimento e, in particolare, la natura, l'identità, le proprietà, la composizione, la quantità, la durata di conservazione, il paese d'origine o il luogo di provenienza, il metodo di fabbricazione o di produzione; b) attribuendo al prodotto alimentare effetti o proprietà che non

Tabella 5

Elenco delle pratiche commerciali considerate in ogni caso sleali e classificate come "pratiche commerciali ingannevoli" (di cui, rispettivamente, alla direttiva 2005/29/CE, punti da 13 a 23 dell'allegato I, e al decreto legislativo 206/2005, lettera da o) a bb)) a confronto

LEGISLAZIONE UE: DIRETTIVA 2005/29/CE, ALLEGATO I	LEGISLAZIONE NAZIONALE: DECRETO LEGISLATIVO 206/2005, ARTICOLO 23, COMMA 1
13) Promuovere un prodotto simile a quello fabbricato da un particolare produttore in modo tale da fuorviare deliberatamente il consumatore facendogli credere che il prodotto è fabbricato dallo stesso produttore mentre invece non lo è.	o) Promuovere un prodotto simile a quello fabbricato da un altro produttore in modo tale da fuorviare deliberatamente il consumatore inducendolo a ritenere, contrariamente al vero, che il prodotto è fabbricato dallo stesso produttore.
14) Avviare, gestire o promuovere un sistema di promozione a carattere piramidale nel quale il consumatore fornisce un contributo in cambio della possibilità di ricevere un corrispettivo derivante principalmente dall'entrata di altri consumatori nel sistema piuttosto che dalla vendita o dal consumo di prodotti.	p) Avviare, gestire o promuovere un sistema di promozione a carattere piramidale nel quale il consumatore fornisce un contributo in cambio della possibilità di ricevere un corrispettivo derivante principalmente dall'entrata di altri consumatori nel sistema piuttosto che dalla vendita o dal consumo di prodotti.
15) Affermare che il professionista sta per cessare l'attività o traslocare, ove non stia per farlo.	q) Affermare, contrariamente al vero, che il professionista è in procinto di cessare l'attività o traslocare.
16) Affermare che alcuni prodotti possono facilitare la vincita in giochi d'azzardo.	r) Affermare che alcuni prodotti possono facilitare la vincita in giochi basati sulla sorte.
17) Affermare falsamente che un prodotto ha la capacità di curare malattie, disfunzioni o malformazioni.	s) Affermare, contrariamente al vero, che un prodotto ha la capacità di curare malattie, disfunzioni o malformazioni.
18) Comunicare informazioni di fatto inesatte sulle condizioni di mercato o sulla possibilità di ottenere il prodotto allo scopo d'indurre il consumatore ad acquistare il prodotto a condizioni meno favorevoli di quelle normali di mercato.	t) Comunicare informazioni inesatte sulle condizioni di mercato o sulla possibilità di ottenere il prodotto allo scopo d'indurre il consumatore all'acquisto a condizioni meno favorevoli di quelle normali di mercato.
19) Affermare in una pratica commerciale che si organizzano concorsi o promozioni a premi senza attribuire i premi descritti o un equivalente ragionevole.	u) Affermare in una pratica commerciale che si organizzano concorsi o promozioni a premi senza attribuire i premi descritti o un equivalente ragionevole.
20) Descrivere un prodotto come gratuito, senza oneri o simili se il consumatore deve pagare un sovrappiù rispetto all'inevitabile costo di rispondere alla pratica commerciale e ritirare o farsi recapitare l'articolo.	v) Descrivere un prodotto come gratuito o senza alcun onere, se il consumatore deve pagare un supplemento di prezzo rispetto al normale costo necessario per rispondere alla pratica commerciale e ritirare o farsi recapitare il prodotto.
21) Includere nel materiale promozionale una fattura o analoga richiesta di pagamento che dia al consumatore l'impressione di aver già ordinato il prodotto in commercio mentre non lo ha fatto.	z) Includere nel materiale promozionale una fattura o analoga richiesta di pagamento che lasci intendere, contrariamente al vero, al consumatore di aver già ordinato il prodotto.
22) Falsamente dichiarare o dare l'impressione che il professionista non agisca nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, o presentarsi falsamente come consumatore.	aa) Dichiarare o lasciare intendere, contrariamente al vero, che il professionista non agisce nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, o presentarsi, contrariamente al vero, come consumatore.
23) Dare la falsa impressione che i servizi post-vendita relativi a un prodotto siano disponibili in uno Stato membro diverso da quello in cui è venduto il prodotto.	bb) Lasciare intendere, contrariamente al vero, che i servizi post-vendita relativi a un prodotto siano disponibili in uno Stato membro diverso da quello in cui è venduto il prodotto.

possiede; c) suggerendo che l'alimento possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche, in particolare evidenziando in modo esplicito la presenza o l'assenza di determinati ingredienti e/o sostanze nutritive; d) suggerendo, tramite l'aspetto, la descrizione o le illustrazioni, la presenza di un particolare alimento o di un ingrediente, mentre di fatto un componente naturalmente presente o un ingrediente normalmente utilizzato in tale alimento è stato sostituito con un diverso componente o un diverso ingrediente. In base ai successivi paragrafi dell'articolo 7: «2. Le informazioni sugli alimenti sono precise, chiare e facilmente comprensibili per il consumatore. 3. Fatte salve le deroghe previste dalla legislazione dell'Unione in materia di acque minerali naturali e alimenti destinati a un particolare utilizzo nutrizionale, le informazioni sugli alimenti non attribuiscono a tali prodotti la proprietà di prevenire, trattare o guarire una malattia umana, né fanno riferimento a tali proprietà».

Il successivo paragrafo 4 dell'articolo 7 stabilisce che le disposizioni dei paragrafi 1, 2 e 3 sopra riportati «si applicano anche a: i) pubblicità, ii) presentazione, in particolare forma, aspetto o imballaggio, materiale di imballaggio utilizzato, modo in cui sono disposti o contestati nel quale sono esposti». La definizione di "pubblicità" che si applica ai fini del regolamento, in base all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento stesso, è quella contenuta nell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2006/114/CE, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa. Per "pubblicità" si

intende «qualsiasi forma di messaggio che sia diffuso nell'esercizio di un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, allo scopo di promuovere la fornitura di beni o servizi, compresi i beni immobili, i diritti e gli obblighi». La disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) 1169/2011 trova la sua base giuridica nel decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 231<sup>22</sup>. Ai sensi dell'articolo 1 "Campo di applicazione", primo comma, il decreto legislativo 231/2017 «reca la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (UE) 1169/2011 [...] fatta salva la disciplina sanzionatoria prevista dal decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206».

L'articolo 3<sup>23</sup> del decreto legislativo sopra citato prevede, per le violazioni delle disposizioni dell'articolo 7 del regolamento: «1. Salvo che il fatto costituisca reato e ad esclusione delle fattispecie specificamente sanzionate dalle altre disposizioni del presente decreto, la violazione delle disposizioni di cui all'articolo 7 del regolamento sulle pratiche leali d'informazione comporta per l'operatore del settore alimentare l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 3.000 euro a 24.000 euro».

## Pratiche commerciali sleali, tutela del consumatore e regolamento (CE) 1924/2006

Il regolamento (CE) 1924/2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti



alimentari, «armonizza le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri concernenti le indicazioni nutrizionali e sulla salute, al fine di garantire l'efficace funzionamento del mercato interno e al tempo stesso un elevato livello di tutela dei consumatori» (in base all'articolo 1 "Oggetto e ambito di applicazione", paragrafo 1, dello stesso regolamento). Il regolamento «si applica alle indicazioni nutrizionali e sulla salute figuranti in comunicazioni commerciali, sia nell'etichettatura sia nella presentazione o nella pubblicità dei prodotti alimentari forniti al consumatore finale» (in base all'articolo 1 "Oggetto e ambito di applicazione", paragrafo 2, dello stesso regolamento).

La disciplina sanzionatoria per le violazioni in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute trova la sua base giuridica nel decreto legislativo 7 febbraio 2017, n. 27, che «reca la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) 1924/2006 [...], fatto salvo quanto previsto dal decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145 e dal decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, relativamente alle attribuzioni dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato» (in base all'articolo 1 "Campo di applicazione" dello stesso decreto legislativo 27/2017).

Sempre con riferimento al decreto legislativo 27/2017:

- in base all'articolo 2, comma 1<sup>24</sup>, ai fini dell'attuazione del decreto legislativo stesso trova, tra l'altro, applicazione la seguente definizione di "pubblicità", di cui all'articolo 2, lettera a), del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145 (Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE, che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole): «qualsiasi forma di messaggio che è diffuso, in qualsiasi modo, nell'esercizio di un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale allo scopo di promuovere il trasferimento di beni mobili o immobili, la prestazione di opere o di servizi oppure la costituzione o il trasferimento di diritti ed obblighi su di essi»<sup>25</sup>;
- in base all'articolo 2, comma 2: «Ai fini dell'applicazione del presente decreto, le autorità competenti sono il Ministero della Salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e le aziende sanitarie locali, secondo agli ambiti di rispettiva competenza».

## La "pubblicità ingannevole" ai sensi della direttiva 2006/114/CE

La definizione di "pubblicità ingannevole" è rinvenibile nell'articolo 2, lettera b), della direttiva 2006/114/CE. Per "pubblicità ingannevole" si intende «qualsiasi pubblicità che in qualsiasi modo, compresa la sua presentazione, induca in errore o possa indurre in errore le persone alle quali è rivolta o che essa raggiunge e che, dato il suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il comportamento economico di dette persone o che, per questo motivo, leda o possa ledere un concorrente».

Nel decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145<sup>26</sup>, per "pubblicità ingannevole" si intende «qualsiasi pubblicità che in qualunque modo, compresa la sua presentazione, è idonea ad indurre in errore le persone fisiche o giuridiche alle quali è rivolta o che essa raggiunge e che, a causa del suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il loro comportamento economico ovvero che, per questo motivo, sia idonea a ledere un concorrente» (articolo 2, comma 1, lettera b).

La disciplina sanzionatoria per le violazioni delle norme di cui al decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145 è individuata dall'articolo 8 "Tutela amministrativa e giurisdizionale" dello stesso decreto legislativo. La competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che violano le disposizioni del decreto legislativo spetta all'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato<sup>27</sup>.

## Le frodi alimentari e le pratiche fraudolente e ingannevoli

In termini generali, le "frodi alimentari" – perpestrate mediante "pratiche fraudolente o ingannevoli" – nelle loro variegate e multiformi strategie criminose, possono intaccare, in vario grado e su scala planetaria, la dimensione sia igienico-sanitaria che qualitativo/commerciale delle produzioni all'interno della filiera agroalimentare<sup>28</sup> e sono in grado di erodere ogni anno una quota consistente del valore dell'intera produzione del comparto. È stato stimato che, su scala globale, le frodi alimentari pesino sulle imprese per un valore compreso tra i 10 e i 15 miliardi di dollari per anno<sup>29</sup>. Attraverso la manipolazione del sapere,



inoltre, possono trarre in inganno il consumatore ("*consumer deception*", in lingua inglese).

Le violazioni intenzionali di una o più norme riconducibili alla legislazione alimentare, perpetrando l'inganno e/o la reticenza, ovvero agendo sulla base di motivazioni/prospettive di guadagno economico e finanziario, portano al concretizzarsi, ogni giorno e su scala globale, di:

- rischi sanitari per il consumatore, inclusa la possibilità di eventi fatali;
- perdite economiche e di immagine a carico delle imprese, di utilizzatori intermedi e/o finali, e/o di interi comparti produttivi;
- perdita di fiducia del consumatore, in quanto vengono ad essere intaccati valori intangibili collegati al consumo di cibo (ad esempio, sicurezza alimentare, benessere e salute, salvaguardia dell'ambiente, valorizzazione territoriale, etica delle produzioni eccetera).

Le attuali condizioni di preparazione, trasformazione e distribuzione degli alimenti, unitamente alla crescente diversificazione dell'offerta commerciale di prodotti alimentari, hanno contribuito ad ampliare lo spettro delle frodi alimentari, peraltro da considerarsi una delle attività criminose più antiche e radicate nel commercio degli alimenti e delle bevande. In base al considerando K della già citata risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014, tra i recenti casi di frode «figurano, ad esempio, la commercializzazione della carne equina come carne bovina, della carne di cavalli trattati con fenilbutazone come carne equina commestibile, della farina ordinaria come farina biologica, delle uova di batteria come uova biologiche, del sale per disgelo stradale come sale alimentare, così come l'utilizzo di alcol al metanolo nei superalcolici e del grasso contaminato da diossina nella produzione di alimenti per animali, oltre alla scorretta etichettatura delle specie ittiche e dei prodotti del mare».

A titolo di esempio, si cita quello collegato alla fornitura di semilavorati a base di carni bovina contenenti carne equina non dichiarata ad imprese alimentari operanti nei segmenti a valle nella filiera produttiva, che hanno comportato la commercializzazione di piatti pronti e hamburger a base di carne bovina, distribuiti in tutta Europa, contenenti carne di cavallo non dichiarata in etichetta<sup>30</sup>.

L'esempio citato ci permette di formulare alcune considerazioni in relazione alla difesa dell'integrità della filiera agroalimentare e alle difficoltà operative inerenti al contrasto delle pratiche fraudolente e ingannevoli. In primo luogo, è necessario ribadire il ruolo fondamentale della rintracciabilità e delle attività di autocontrollo e di controllo ufficiale, incluse le attività di laboratorio. Le attività di cui sopra a loro volta non possono prescindere da un adeguato supporto tecnico-scientifico. Un elemento di criticità è la differenziazione tra pratiche fraudolente ed ingannevoli conseguenti ad un'azione volontaria e l'involontaria contaminazione, da parte del produttore, degli alimenti a seguito di:

- insufficienti azioni di prevenzione della contaminazione crociata con ingredienti/semilavorati provenienti da precedenti lavorazioni;
- utilizzo di semilavorati volontariamente etichettati in modo fraudolento e ingannevole da parte di fornitori disonesti.

Sempre con riferimento all'esempio citato, va inoltre sottolineato che i metodi molecolari utilizzati per l'identificazione delle differenti specie zoologiche, tenuto anche conto della complessità delle matrici e della diversità dei trattamenti di preparazione, non sono spesso in grado di dare risposte quantitative.

## Il contrasto delle pratiche fraudolente e ingannevoli

### *Il ruolo delle istituzioni e delle autorità competenti*

Nella versione in lingua italiana del Rcu\_625, i termini "frode", "pratiche potenzialmente fraudolente o ingannevoli", "pratiche ingannevoli o fraudolente" e "pratiche fraudolente o ingannevoli" risultano citati, a vario titolo, rispettivamente 1, 1, 6 e 12 volte.

L'attenzione del RCU\_625 alle pratiche fraudolente o ingannevoli e alle frodi e al loro contrasto risulta ancora più rilevante se si considera che nel Rcu\_882 nessuno dei termini sopracitati risulta essere oggetto di citazione e/o trattazione.

Di particolare rilevanza, tenuto conto della loro trasversalità, sono i precetti del Rcu\_625 di seguito elencati:

- articolo 9(2): le autorità di controllo (Ac) sono chiamate ad effettuare – regolarmente e con la frequenza opportuna, determinata in base al rischio – controlli ufficiali volti a individuare eventuali violazioni intenzionali della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, commesse mediante pratiche ingannevoli o fraudolente. Nel fare ciò, le Ac devono tener conto delle informazioni in merito a tali violazioni condivise attraverso i meccanismi di assistenza amministrativa tra Stati membri (Sm), di cui agli articoli da 102 a 108 del Rcu\_625, e di qualsiasi altra informazione che indichi la possibilità di tali violazioni;
- articolo 102(4): gli Sm adottano misure per agevolare la trasmissione, da altre autorità incaricate dell'applicazione della legge (pubblici ministeri e autorità giudiziarie) alle Ac di informazioni relative ad eventuali non conformità con la normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, che siano pertinenti per l'applicazione del Titolo IV "Assistenza amministrativa e collaborazione" del Rcu\_625 e che possono costituire: a) un rischio sanitario per l'uomo, per gli animali o per le piante, per il benessere degli animali o, relativamente a Ogm e prodotti fitosanitari, anche per l'ambiente; o b) un'eventuale violazione delle norme di cui all'articolo 1, paragrafo 2, commessa mediante pratiche fraudolente o ingannevoli.
- articolo 65(4): con riferimento ai controlli ufficiali (Cu) su animali e merci in entrata nell'UE, se le Ac hanno motivo di sospettare pratiche fraudolente o ingannevoli da parte di un operatore responsabile di una partita o se i Cu inducono a ritenere che la normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, sia stata violata gravemente o ripetutamente, le stesse Ac, ove opportuno, e in aggiunta alle misure da adottare in caso di partite non conformi che entrano nell'UE di cui all'articolo 66(3), intensificano i Cu sulle partite aventi la stessa origine o impiego;
- articolo 73: sempre con riferimento ai Cu su animali e merci in entrata nell'UE, in base all'articolo 73(1), la Commissione può, mediante atti di esecuzione, approvare, su richiesta di un Paese terzo, i controlli specifici pre-esportazione che lo stesso Paese terzo effettua su partite di animali e merci prima della loro esportazione verso l'UE, al fine di verificare che le partite esportate siano conformi a quanto prescritto dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2. Tale approvazione si applica solo alle partite provenienti dal Paese terzo in questione e può essere concessa per una o più categorie di animali o merci. In base all'articolo 73(2), l'approvazione di cui al paragrafo 1 specifica tra l'altro, alla lettera a), la frequenza massima dei Cu che devono essere effettuati dalle Ac degli Sm all'ingresso delle partite nell'UE, se non si ha motivo di sospettare casi di non conformità alla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, o pratiche fraudolente o ingannevoli; [...];
- articolo 139(2): gli Sm provvedono affinché le sanzioni pecuniarie per violazioni del Rcu\_625 e della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, commesse mediante pratiche fraudolente o ingannevoli, rispecchino, conformemente al diritto nazionale, come minimo il vantaggio economico per l'operatore o, se del caso, una percentuale del fatturato dell'operatore;
- articolo 97(1): la Commissione può designare, mediante atti di esecuzione, Centri di riferimento dell'Unione europea che sostengono le attività della Commissione e degli Sm per prevenire, individuare e contrastare le violazioni della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, commesse mediante pratiche ingannevoli o fraudolente; nei successivi paragrafi 2 e 3 dell'articolo 97, sono oggetto di trattazione rispettivamente le modalità di designazione e i requisiti che i Centri di riferimento di cui sopra devono possedere; nel successivo articolo 98 sono oggetto di trattazione le responsabilità e i compiti dei centri stessi;
- articolo 16(2) lettera e): nell'adottare atti delegati e atti di esecuzione in materia di prescrizioni aggiuntive per Cu e altre attività ufficiali nei settori per i quali il Rcu\_625 prevede prescrizioni aggiuntive (confronta gli articoli da 18 a 27), la Commissione prende in considerazione, tra l'altro, «[...] e) le informazioni su eventuali violazioni intenzionali commesse mediante pratiche ingannevoli o fraudolente»;
- articolo 120: esperti della Commissione possono eseguire controlli in Paesi terzi; nel successivo articolo, il 121, nelle lettere da a) ad i) sono elencati i criteri in base ai quali viene determinata la frequenza dei controlli di cui

all'articolo 120. Il criterio di cui all'articolo 121, lettera h), include un rischio di pratiche fraudolente o ingannevoli.

Con il Rcu\_625, viene quindi fortemente ribadito, come già indicato nel regolamento (CE) 178/2002, che una delle finalità della legislazione alimentare è quella di prevenire le pratiche fraudolente o ingannevoli, al fine di tutelare i consumatori. In particolare, le Ac dovranno garantire che i Cu siano orientati, tra l'altro, a contrastare le pratiche fraudolente o ingannevoli. I nuovi precetti contenuti nel Rcu\_625, attuativi, in via principale, a partire dal 14 dicembre 2019, richiedono che gli Sm e le Ac pongano in essere opportuni adeguamenti di carattere regolatorio, organizzativo e procedurale. In relazione a ciò, si segnala che l'articolo 11 del disegno di legge ordinario: "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2018" (atto Camera 1201, presentato il 26 settembre 2018) conferisce al Governo la delega per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Risulta particolarmente significativo il passaggio dell'articolo 11, comma 3, di seguito riportato: «Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici: a) adeguare e raccordare le disposizioni nazionali vigenti alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625, con abrogazione espressa delle norme nazionali incompatibili e mediante coordinamento e riordino di quelle residue [...] g) ridefinire il sistema sanzionatorio per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 attraverso la previsione di sanzioni amministrative efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità delle violazioni medesime».

Per quanto riguarda la legislazione dell'Unione antecedente all'entrata in vigore del Rcu\_625, il tema delle pratiche fraudolente o ingannevoli risulta essere oggetto di trattazione nel regolamento (CE)

178/2002. In particolare, l'articolo 8 "Tutela degli interessi dei consumatori" recita: «La legislazione alimentare si prefigge di tutelare gli interessi dei consumatori e di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano. Essa mira a prevenire le seguenti pratiche: a) le pratiche fraudolente o ingannevoli; b) l'adulterazione degli alimenti; c) ogni altro tipo di pratica in grado di indurre in errore il consumatore».

Nel regolamento (CE) 178/2002, e più in generale nella normativa cogente comunitaria/unionale in materia di catena agroalimentare, non viene fornita una definizione del termine "pratiche fraudolente o ingannevoli". Relativamente alle frodi alimentari, come già rappresentato nell'introduzione, sul sito dedicato della Commissione europea ("Food fraud": [https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud_en)) viene fornita la nozione di frode alimentare. Nello stesso sito vengono individuati i 4 criteri che caratterizzano le frodi alimentari (traduzione in lingua italiana a cura dei redattori):

- violazione della legislazione alimentare dell'UE;
- intenzionalità;
- guadagno economico;
- inganno dei consumatori<sup>31</sup>.

Ciò premesso, è necessario fare un breve cenno in merito alle diverse iniziative coordinate dalla Commissione per affrontare le frodi alimentare tra cui:

- la rete "Food Fraud Network"<sup>32</sup>, istituita in risposta alla crisi della carne di cavallo, che ha come obiettivo quello di consentire ai Paesi dell'UE di operare in conformità con le regole stabilite dagli articoli da 36 a 40 di cui al Titolo IV "Assistenza e cooperazione amministrativa nei settori dei mangimi e degli alimenti" del Rcu\_882, nei casi in cui le Ac nazionali si trovino di fronte a possibili violazioni intenzionali della legislazione in materia di filiere alimentari con un impatto transfrontaliero; la rete comprende: 28 punti di contatto nazionali negli Sm, Svizzera, Norvegia e Islanda, Commissione europea. Dal 2014 la Commissione pubblica relazioni annuali sull'operato della rete Food Fraud Network<sup>33</sup> e il sistema di assistenza amministrativa per



le frodi alimentari, con statistiche sugli scambi tra gli Sm in materia di frodi alimentari; i dati contenuti nelle relazioni non riflettono necessariamente il numero totale delle non conformità che si verificano nell'UE, poiché il sistema funziona su base volontaria e solo per le non conformità transfrontaliere;

- un software informatico dedicato (Sistema di assistenza e cooperazione amministrativa, "Administrative Assistance and Cooperation System", Aac);<sup>34</sup> si tratta di un sistema di tecnologia dell'informazione sviluppato dalla Commissione europea per i Paesi dell'UE, ai fini dello scambio di dati in maniera strutturata in relazione alle non conformità per violazione della legislazione in materia di alimenti e mangimi. Tutte le norme per il funzionamento della procedura di assistenza amministrativa e cooperazione sono specificate nella decisione di esecuzione 2015/1918. A partire dall'agosto 2016, il sistema è diviso in due parti: una parte dedicata alle frodi alimentari e alla rete *Food Fraud Network*; una parte dedicata alle richieste di assistenza amministrativa e cooperazione che non presentino profili di rischio umano o animale, rischi per la salute (che ricadono nell'ambito del "Rapid Alert System for food and feed", Rasff) e/o il sospetto di pratiche fraudolente);
- l'European Commission's Knowledge Centre for Food Fraud and Quality<sup>35</sup>, che svolge ricerche al fine di fornire consulenza scientifica indipendente e sostegno alla politica dell'UE;
- l'organizzazione di corsi di formazione specifici per gli ispettori degli alimenti nell'ambito del programma "Better Training for Safer Food"<sup>36</sup>;
- i programmi di controllo coordinati a livello dell'UE che riguardavano carne di cavallo, pesce, miele e prodotti alimentari venduti online<sup>37</sup>.

La Commissione sta inoltre affrontando la problematica del "doppio standard della qualità dei prodotti" ("*dual quality consumer products*", in lingua inglese), che riguarda le pratiche potenzialmente fuorvianti relative alla commercializzazione di un prodotto identico a un altro commercializzato in altri Sm, anche se hanno composizioni o caratteristiche significativamente differenti. Numerose ricerche condotte in diversi Sm dell'UE,

principalmente in Europa centrale e orientale, hanno provato che i prodotti pubblicizzati e venduti con lo stesso marchio e con imballaggi apparentemente identici sono in effetti diversi per composizione e ingredienti, a discapito del consumatore<sup>38</sup>.

L'11 aprile 2018 la Commissione ha adottato una proposta legislativa per chiarire ulteriormente la legislazione esistente in merito a tali pratiche<sup>39</sup>. La Commissione ha adottato altre misure per affrontare questo problema, ad esempio: dialogo con gli stakeholders nel "*High Level Forum for Better Functioning Food Supply Chain*"<sup>40</sup>, lo sviluppo di metodologie per un approccio comune nei test, e una campagna di test pan-europea.

Per quanto riguarda la normativa nazionale, le frodi alimentari si suddividono in:

- frodi sanitarie (costituiscono una minaccia per la salute del consumatore, provocando nocumento);
- frodi commerciali (danneggiano gli interessi economici del consumatore senza arrecare necessariamente nocumento alla salute).

Tale distinzione è mantenuta nel codice penale dove:

- le frodi sanitarie sono regolamentate da alcuni articoli del Titolo VI ("Dei delitti contro l'incolumità pubblica"), Capo II ("Dei delitti di comune pericolo mediante frode") del Libro II ("Dei delitti in particolare"), in particolare:
- articolo 440 "Adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari";
- articolo 442 "Commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate";
- articolo 444 "Commercio di sostanze alimentari nocive".

Le frodi commerciali in ambito agroalimentare sono invece regolamentate da alcuni articoli del Titolo VIII ("Dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria ed il commercio"), Capo II ("Dei delitti contro l'industria ed il commercio") del Libro II; in particolare:

- articolo 514 "Frodi contro le industrie nazionali";

- articolo 515 "Frode nell'esercizio del commercio";
- articolo 516 "Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine";
- articolo 517 "Vendita di prodotti industriali con segni mendaci";
- articolo 517 *quater* "Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari".

In relazione agli articoli di cui sopra, l'articolo 518 del codice penale stabilisce che «la condanna per alcuno dei delitti preveduti dagli articoli 501, 514, 515, 516 e 517 importa la pubblicazione della sentenza».

Oltre alla distinzione in frodi sanitarie e commerciali, premesso che le implicazioni connesse a ciascuna pratica criminosa possono renderne difficile una chiara e netta collocazione, è possibile un'ulteriore declinazione delle frodi alimentari nelle seguenti fattispecie:

- adulterazione: comprende tutte le operazioni che alterano la struttura originale di un alimento mediante sostituzione di elementi propri dell'alimento con altri estranei, ovvero con la sottrazione di elementi propri dell'alimento, o ancora, con l'aumento della quantità proporzionale di uno o più dei suoi componenti; esempi: aggiunta di acqua e/o sottrazione di grassi al latte; presenza in un preparato/prodotto di origine animale di carne di cavallo non dichiarata in etichetta. Le adulterazioni possono avere riflessi non solo commerciali, ma anche igienico-nutrizionali e, in alcuni casi, di grave pericolo per la salute pubblica (confronta gli articoli 440, 442 e 444 del codice penale); esempi: aggiunta di alcool metilico al vino e/o a superalcolici;
- sofisticazione: termine non rinvenibile nel codice penale e neppure all'interno di leggi penali vigenti come tipologia di reato. Il riferimento a tale lemma si rinviene nel titolo della legge 7 agosto 1986, n. 462 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 18 giugno 1986, n. 282, recante misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari» allorché si parla di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari; ancora, il termine "sofisticazione" si ritrova in

alcune sentenze, di cui una emessa dalla Corte Costituzionale, intervenuta in un giudizio di legittimità costituzionale (Corte Costituzionale 25 febbraio 1988, n. 228), nonché dalle Corti di merito e dalla Corte di Cassazione penale; le citate sentenze fanno sostanzialmente riferimento alla produzione di vino e all'articolo 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 162 del 12 febbraio 1965, norma che risulta essere stata prima depenalizzata per effetto di specifica legge e poi abrogata dalle disposizioni di attuazione della normativa comunitaria concernente l'Organizzazione comune del Mercato del Vino (Ocm) del 2006 (legge 20 febbraio 2006, n. 82 «Disposizioni di attuazione della normativa comunitaria concernente l'Organizzazione comune di Mercato (Ocm) del vino»); inoltre, il termine "sofisticazione" è utilizzato nelle ordinanze del Ministero della Salute allorché il dicastero procede alla pubblicazione annuale «dell'elenco delle sentenze penali passate in giudicato a carico di produttori e ditte alimentari condannati per reati di frode e sofisticazioni alimentari», previsto ai sensi dell'articolo 8, comma 4, della legge 7 agosto 1986, n. 462; in termini di comportamenti, la sofisticazione consiste nell'aggiungere all'alimento sostanze estranee che ne alterano l'essenza, corrompendo o viziando la composizione naturale e simulandone la genuinità con lo scopo di migliorarne l'aspetto o di coprirne difetti; esempi: mozzarella trattata con perossido di benzoile per "sbiancarla"; salsiccia fresca trattata con additivo a base di anidride solforosa per renderla di colore rosso; tonno trattato con monossido di carbonio per accentuarne il colore;

- contraffazione: consiste nel formare *ex novo* un alimento, con l'apparenza della genuinità, in quanto prodotto con sostanze diverse, per qualità o quantità, da quelle che normalmente concorrono a formarlo (confronta gli articoli 440, 441, 442 e 444 del codice penale); esempi: commercializzare olio di semi per olio di oliva; commercializzare un prosciutto, privo della Dop Prosciutto di Parma, come "Prosciutto di Parma").

Per completezza vengono trattate anche le "alterazioni", in quanto possono comportare la messa in atto di lavorazioni/trattamenti diretti

a mascherare le alterazioni stesse. Una sostanza alimentare si dice in stato di alterazione, quando la sua composizione originaria si modifica a causa di fenomeni degenerativi spontanei, determinati da errate modalità o eccessivo prolungamento dei tempi di conservazione. L'articolo 5, lettera d), della legge 283/1962, come già detto, vieta di impiegare nella preparazione di alimenti e bevande, di vendere, detenere per vendere o somministrare o comunque di distribuire per il consumo umano sostanze alimentari in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un pre-esistente stato di alterazione. Ne è un esempio l'aggiunta di melamina (molecola chimica di sintesi, di largo utilizzo industriale, ricca in azoto) nel latte per aumentarne apparentemente il contenuto proteico (così come quantizzato ricorrendo alla misurazione dell'azoto totale) e mascherare una pratica fraudolenta di annacquamento del latte. Con riferimento all'applicazione della legge penale e con particolare riferimento ai reati di frode lungo la filiera agroalimentare, è necessario rappresentare quanto previsto dalle discipline sanzionatorie:

- per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori (di cui al decreto legislativo 231/2017); e
- per la per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari (di cui al decreto legislativo 27/2017).

In entrambi i decreti sopra citati la quasi totalità degli articoli inerenti alle rispettive discipline sanzionatorie riportano la clausola "Salvo che il fatto costituisca reato". Tale chiarimento risulta necessario poiché la diversificazione delle situazioni fraudolente o ingannevoli impone al personale delle autorità competenti preposto alla esecuzione dei controlli ufficiali di:

- determinare, caso per caso, l'origine e l'entità della non conformità e di stabilire le responsabilità dell'operatore della filiera agroalimentare;
- adottare le misure opportune, in forma di azioni esecutive, per assicurare che l'operatore interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi; tali azioni esecutive in

base all'ordinamento italiano richiedono l'avvio di uno o più procedimenti amministrativi che si concludono con provvedimenti amministrativi (in qualità di pubblico ufficiale).

Al contempo, il personale delle autorità competenti è chiamato a:

- individuare eventuali illeciti amministrativi e procedere alla loro contestazione nell'ambito del procedimento amministrativo sanzionatorio (in qualità agente/organo accertatore);
- individuare eventuali condotte illecite per le quali emergono indizi di reato e procedere ad inoltrare la relativa notizia di reato alla Procura della Repubblica (in qualità di ufficiale di polizia giudiziaria)<sup>41</sup>.

#### *Ruolo e responsabilità delle imprese della filiera agroalimentare*

Come rappresentato nell'introduzione con la risoluzione 2016/C 482/04, il Parlamento europeo, nel trattare il tema delle frodi alimentari, ha ritenuto importante sottolineare la responsabilità delle imprese nel contrasto delle pratiche fraudolente e ingannevoli (paragrafo 47). Esse, a titolo complementare e non in sostituzione del sistema dei controlli ufficiali del settore alimentare, sono chiamate a sviluppare e utilizzare in maniera proattiva iniziative antifrode, quali i controlli d'integrità dei prodotti, l'autocontrollo, le analisi, i piani di tracciabilità dei prodotti, gli audit e le certificazioni. In tal senso, la normativa a carattere volontario, compresa quella sviluppata dagli schemi di certificazione proprietari, ha da tempo preso in esame la problematica delle pratiche fraudolente e ingannevoli e delle frodi alimentari. L'organizzazione *Global Food Safety Initiative* (Gfsi)<sup>42</sup>, a seguito della crisi "carne di cavallo" (episodio fraudolento conosciuto come "Horsegate") e sulla base delle raccomandazioni del gruppo di lavoro "Food Fraud Think Tank" (Ffth), nel luglio 2014 ha pubblicato il report "*GFSI Position on mitigating the public health risk of food fraud*"<sup>43</sup>, nel quale si riconosce come le frodi alimentari, comprendenti le "pratiche fraudolente economicamente motivate" ("*Economically Motivated Adulteration*"<sup>44</sup>, Ema), oltre ad avere riflessi economici negativi, possano avere anche un impatto significativo sulla sicurezza alimentare.



A tal proposito, è opportuno ricordare che i rischi derivanti dalle frodi sono da considerarsi più difficili da prevenire e controllare rispetto a quelli tradizionali dovuti alla presenza accidentale di un pericolo. Ciò in quanto le sostanze utilizzate sono generalmente non convenzionali, i loro reali effetti sulla salute umana molto spesso non sono noti, sono di difficile valutazione in fase di valutazione del rischio, così come molto spesso non è possibile il loro rilevamento tramite i routinari accertamenti di laboratorio. Sulla base di questi elementi di preoccupazione, l'organizzazione Gfsi ha ritenuto opportuno considerare il tema delle "Food Fraud" nella più recente versione del documento "GFSI Benchmarking Requirements"<sup>45</sup>. Coerentemente, a seguire, il Gfsi ha fornito nuove linee di indirizzo affinché i sistemi proprietari di gestione per la sicurezza alimentare considerassero specifiche misure di prevenzione e inserissero requisiti specifici relativamente ai rischi per la salute pubblica derivanti dalle "frodi alimentari"<sup>46</sup>. Tale termine "[...] ricomprende le intenzionali e deliberate sostituzioni, aggiunte, manomissioni, false rappresentazioni di alimenti, ingredienti o materiali di confezionamento, nonché dichiarazioni false o fuorvianti relative ai prodotti per ottenere un guadagno o vantaggio economico, ma che potrebbero avere riflessi sulla salute del consumatore".

L'organizzazione Gfsi ritiene che le industrie alimentari debbano considerare due misure fondamentali per la prevenzione delle frodi alimentari. In primo luogo, la "valutazione della vulnerabilità" ("food fraud vulnerability assessment", in lingua inglese) finalizzata all'identificazione delle priorità, attraverso la raccolta di informazioni lungo tutta la catena di approvvigionamento e, in secondo luogo, la "predisposizione di adeguate misure di controllo per ridurre i rischi". Un tale approccio deriva da quanto segue:

- la consapevolezza che gli attuali sistemi di gestione per sicurezza alimentare non sono, nella maggior parte dei casi, ancora progettati per la prevenzione delle frodi alimentari, per le quali è richiesto un approccio ed una serie di competenze diverse rispetto a quelle specifiche della sicurezza alimentare o della "food defense";
- la necessità di rispondere alle aspettative delle autorità di controllo e degli stessi consumatori che auspicano che le aziende del settore alimentare si avvicinino al problema in modo proattivo.

Tali misure possono comprendere la verifica dell'origine, la gestione delle specifiche, i controlli e gli audit sui fornitori, le strategie di monitoraggio, i piani di verifica analitica e le tecnologie anticontraffazione.

Per rispondere a questi indirizzi, nella versione 8 dello standard "BRC Food"<sup>47</sup> è stata inserita la clausola 5.4 che recita: "Devono essere predisposti sistemi per ridurre al minimo il rischio di acquistare materie prime alimentari fraudolente o adulterate e garantire che tutte le descrizioni e le richieste dei prodotti siano legali, accurate e verificate".

Nella versione 4.1 dello standard "FSSC 22000"<sup>48</sup>, la prevenzione delle frodi è considerata al punto 2.1.4.4 della parte II dello schema "Requirements for Certification"<sup>49</sup>, mentre nello standard "IFS Food" versione 6.1<sup>50</sup> è stato recentemente aggiunto il capitolo 4.21 "Frodi alimentari". È da segnalare, inoltre, che l'IFS ha recentemente elaborato e reso disponibile sul proprio sito internet, il documento "IFS Standards Product Fraud - Guidelines for Implementation"<sup>51</sup> con l'intento di aiutare gli utenti a soddisfare i requisiti previsti dallo standard "IFS Food" versione 6.1 attraverso un approccio pratico utile alla mitigazione del rischio.

Da quanto sopra esposto, appare evidente come i sistemi di gestione per la sicurezza e l'integrità degli alimenti adottati dalle imprese alimentari debbano prevedere procedure e piani per "mitigare il rischio di frodi alimentari" ("Food Fraud Mitigation Plan", in lingua inglese). In relazione a ciò, l'Organizzazione no-profit SSAFE – in collaborazione con il network internazionale PwC (PricewaterhouseCoopers), la Wageningen University e nove multinazionali del settore – ha reso disponibile on line uno strumento gratuito (SSAFE Food Fraud Tool<sup>52</sup>), applicabile a qualsiasi fase della catena di approvvigionamento alimentare, compresa la produzione primaria, che facilita le aziende – indipendentemente dalle loro dimensioni, tipologia di attività o posizione geografica – in un percorso di autovalutazione delle vulnerabilità alle frodi per qualsiasi tipo di ingrediente o prodotto. Lo strumento disponibile in 11 lingue, pur non fornendo tecniche di mitigazione specifiche, attraverso la risposta a 50 domande consente di ottenere un rapporto che l'azienda potrà includere nella documentazione del proprio sistema di gestione per la sicurezza e la protezione degli alimenti.

## Le pratiche commerciali sleali/scorrette tra imprese e tra imprese e consumatori nella filiera agroalimentare

In base al Rcu\_625, i controlli ufficiali lungo la filiera agroalimentare sono volti, tra l'altro, a verificare la conformità alla normativa in materia di pratiche commerciali leali. Ciò al fine di contrastare le pratiche commerciali sleali/scorrette nelle loro diverse declinazioni, concorrenza sleale e pubblicità ingannevole incluse.

Particolare rilevanza rivestono le pratiche commerciali sleali tra imprese nella filiera alimentare. La relazione della Commissione del 29 gennaio 2016 sulle (COM(2016)0032)<sup>53</sup> conferma che tali pratiche possono verificarsi a qualsiasi stadio della filiera alimentare, con effetti negativi sull'anello più debole della catena<sup>54</sup>.

Nella risoluzione del Parlamento europeo 2018/C 086/05 del 7 giugno 2016 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare<sup>55</sup>:

- il considerando b recita: «le pratiche sleali nella filiera alimentare sono difficili da tradurre in violazioni dell'attuale legislazione in materia di concorrenza, dato che gli strumenti esistenti sono efficaci solo nei confronti di alcune forme di comportamenti anticoncorrenziali»;
- nel considerando f sono elencate le pratiche commerciali sleali segnalate dai soggetti della filiera alimentare, quali soprattutto:
  - ritardi nei pagamenti;
  - accesso limitato al mercato;
  - modifiche unilaterali delle condizioni contrattuali, anche con effetto retroattivo;
  - informazioni non sufficientemente dettagliate o formulate in modo ambiguo in merito alle condizioni contrattuali;
  - rifiuto di sottoscrivere contratti scritti;
  - risoluzione improvvisa e ingiustificata del contratto;
  - trasferimento sleale del rischio commerciale;
  - richiesta di pagare beni o servizi privi di valore per una delle parti contrattuali;
  - riscossione di pagamenti per servizi fittizi;
  - trasferimento dei costi di trasporto e stoccaggio ai fornitori;
  - imposizione di promozioni, pagamenti per l'e-

sposizione della merce in vista e altri pagamenti aggiuntivi;

- trasferimento dei costi delle promozioni nei locali commerciali ai fornitori;
- restituzione incondizionata e obbligatoria della merce invenduta;
- pressioni volte a ridurre i prezzi della merce;
- impossibilità per i contraenti di rifornirsi in altri Stati membri (limitazione territoriale delle forniture).

Nella stessa risoluzione, il Parlamento europeo:

- ritiene (paragrafo 18) che dovrebbero essere ulteriormente sviluppati e promossi meccanismi di controllo solidi ed efficaci a livello degli Stati membri, assicurando l'anonimato dei reclami e la definizione di sanzioni dissuasive, unitamente ad un coordinamento a livello di UE;

- ha invitato la Commissione a presentare una o più proposte relative ad un quadro a livello di UE che definisca i principi generali e tenga nel debito conto le circostanze nazionali e le migliori prassi per contrastare le pratiche commerciali sleali in tutta la filiera alimentare, al fine di consentire ai mercati di funzionare in modo corretto nonché di mantenere relazioni trasparenti tra produttori, fornitori e distributori di prodotti alimentari (confronta il paragrafo 31).

Con il comunicato stampa 19 dicembre 2018, dal titolo "L'accordo sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare proteggerà tutti gli agricoltori dell'UE", la Commissione europea ha reso noto che in pari data il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno raggiunto un accordo politico su un nuovo complesso di norme che garantirà la protezione del 100% degli agricoltori e di un'ampia maggioranza di imprese agroalimentari dell'UE dalle pratiche in contrasto con i principi di buona fede e correttezza ("*practices contrary to good faith and fair dealing*", in lingua inglese). La nuova legislazione europea riguarda i prodotti agricoli e alimentari commercializzati lungo la filiera alimentare e vieta, per la prima volta, fino a 16 pratiche commerciali sleali imposte unilateralmente da un partner commerciale all'altro. Altre pratiche saranno autorizzate solo se soggette a un accordo preventivo tra le parti interessate chiaro e privo di ambiguità.

## Conclusioni

Nella filiera agroalimentare trovano applicazione una pluralità di norme/ambiti normativi tra loro interrelati. Si pensi alle possibili interconnessioni tra pratiche commerciali sleali/scorrette, la pubblicità ingannevole e le pratiche fraudolente e ingannevoli, per le quali è prevista una verifica della conformità da parte di una pluralità di autorità competenti e una tutela amministrativa e/o giurisdizionale da parte di una pluralità di autorità ed organi giudicanti. L'obiettivo del complesso delle norme di cui sopra è quello di contribuire al conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori così come previsto dall'articolo 12 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea<sup>56</sup> e dall'articolo 38 della Carta dei diritti fondamentali<sup>57</sup>.

Con il Rcu\_625 il legislatore unionale ha inteso rafforzare le attività di controllo ufficiale volte a verificare il rispetto dell'integrità della filiera agroalimentare e a garantire pratiche commerciali leali. Tali attività di controllo ufficiale si affiancano a quelle volte a garantire la sicurezza alimentare e la tutela degli interessi dei consumatori. Il pluralismo delle autorità competenti coinvolte, anche in termini di territorio e gerarchia organizzativa, richiede sia un coordinamento efficiente ed efficace all'interno di ciascuna autorità competente e tra tutte le autorità competenti coinvolte sia la coerenza e l'efficacia dei controlli ufficiali stessi.

Tutti gli attori della filiera agroalimentare – consumatori e associazioni di consumatori,

produttori e associazioni di produttori, istituzioni pubbliche dell'UE e degli Sm, autorità competenti preposte all'esecuzione dei Cu – sono chiamati a svolgere la loro parte nel contrastare le pratiche fraudolente ed ingannevoli e le pratiche commerciali sleali/scorrette. In proposito, di particolare interesse risulta essere il dettato dell'articolo 140 "Segnalazione di violazioni" del Rcu\_625, in base al quale «gli Sm provvedono affinché le Ac dispongano di meccanismi efficaci che consentano la segnalazione – da parte di chiunque – di violazioni, potenziali o effettive, del Rcu\_625 stesso». In tema di segnalazioni, il considerando 91 del Rcu\_625 rappresenta un'ulteriore fonte di chiarimento: «Chiunque dovrebbe poter portare all'attenzione delle autorità competenti nuove informazioni che le assistano nell'individuazione di casi di infrazione al presente regolamento e alle norme di cui all'articolo 1, paragrafo 2, e nella relativa irrogazione di sanzioni. La denuncia di irregolarità potrebbe tuttavia essere scoraggiata dalla mancanza di procedure chiare o dal timore di ritorsioni. La segnalazione delle infrazioni al presente regolamento è uno strumento utile per garantire che un'autorità competente possa individuare le infrazioni e irrogare le relative sanzioni. Il presente regolamento dovrebbe pertanto garantire la sussistenza di modalità adeguate per consentire a chiunque di segnalare alle autorità competenti eventuali infrazioni al presente regolamento, proteggendo la persona che effettua la segnalazione da ritorsioni».

<sup>1</sup> Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (I parte) di Antonio Menditto, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Paolo Stacchini, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 8/2017, alle pagine 23-39.

<sup>2</sup> Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (II parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Virginia Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Paolo Stacchini, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 9/2017, alle pagine 19-39.

<sup>3</sup> Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (III parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Maria Cristina Bisso, Salvatore Bavetta, Alfredo Pecoraro, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Paolo Stacchini, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 1/2018, alle pagine 25-37.

<sup>4</sup> Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (IV parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Maria Cristina Bisso, Salvatore Bavetta, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo, Paolo Stacchini, Alfredo Pecoraro, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 2/2018, alle pagine 22-31.

<sup>5</sup> Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (V parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Maria Cristina Bisso, Salvatore Bavetta, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo, Paolo Stacchini, Alfredo Pecoraro, pubblicato su



- "Alimenti&Bevande" n. 3/2018, alle pagine 30-47.
- <sup>6</sup> Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (VI parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Maria Cristina Bisso, Salvatore Bavetta, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo, Paolo Stacchini, Alfredo Pecoraro, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 4/2018, alle pagine 33-53.
- <sup>7</sup> Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (VII parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Alfredo Pecoraro, Emiliana Falcone, Paolo Stacchini, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 5/2018, alle pagine 37-58.
- <sup>8</sup> Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (VIII parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Alfredo Pecoraro, Maria Cristina Bisso, Salvatore Bavetta, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Monica Gianfranceschi, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo, Paolo Stacchini, Camilla Marchiafava, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 6/2018, alle pagine 32-51.
- <sup>9</sup> Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (IX parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo e Paolo Stacchini, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 7/2018, alle pagine 36-54.
- <sup>10</sup> Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (X parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Alfredo Pecoraro, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Concetta Scalfaro, Monica Gianfranceschi, Elisabetta Delibato, Alfonsina Fiore, Antonietta Gattuso, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo, Camilla Marchiafava, Paolo Stacchini, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 8/2018, alle pagine 29-54.
- <sup>11</sup> Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (XI parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Alfredo Pecoraro, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Concetta Scalfaro, Monica Gianfranceschi, Elisabetta Delibato, Alfonsina Fiore, Antonietta Gattuso, Dario De Medici, Emiliana Falcone, Raffaella Gargiulo, Camilla Marchiafava, Paolo Stacchini, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 9/2018, alle pagine 28-54.
- <sup>12</sup> Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (XII parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Alfredo Pecoraro, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Concetta Scalfaro, Monica Gianfranceschi, Elisabetta Delibato, Dario De Medici, Raffaella Gargiulo, Paolo Stacchini, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 1/2019, alle pagine 13-29.
- <sup>13</sup> Vedi l'articolo "Controlli ufficiali. Il nuovo regolamento europeo 2017/625" (XIII parte) di Antonio Menditto, Anna Giovanna Fermani, Gualtiero Fazio, Alfredo Pecoraro, Fabrizio Anniballi, Bruna Auricchio, Concetta Scalfaro, Monica Gianfranceschi, Elisabetta Delibato, Dario De Medici, Raffaella Gargiulo, Paolo Stacchini, pubblicato su "Alimenti&Bevande" n. 2/2019, alle pagine 27-39.
- <sup>14</sup> Si tratta dell'articolo 14(2) del trattato che istituisce la Comunità europea (Tce) del 25 marzo 1957, versione consolidata (Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 325/33 del 24 dicembre 2002). Attualmente, l'articolo di cui all'"ex articolo 14 del Tce" è rinvenibile nell'articolo 26 di cui alla Parte Terza "Politiche dell'unione e azioni interne", Titolo I "Mercato interno" del "Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea" (confronta la versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 326 del 26 ottobre 2012). L'articolo 26(2) recita: «Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati».
- <sup>15</sup> Direttiva 84/450/CEE del Consiglio del 10 settembre 1984, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri in materia di pubblicità ingannevole. Tale direttiva è stata abrogata dalla direttiva 2006/114/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa (versione codificata).
- <sup>16</sup> Decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 146 «Attuazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica le direttive 84/450/CEE, 97/7/CE, 98/27/CE, 2002/65/CE, e il regolamento (CE) 2006/2004», entrato in vigore il 21 settembre 2007.
- <sup>17</sup> Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 «Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229», modificato, da ultimo, dal decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 62 e dal decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 68.
- <sup>18</sup> L'articolo 27 del decreto legislativo 206/2005 si compone di 15 commi. Nell'articolo viene, tra l'altro, individuata la disciplina sanzionatoria che punisce le pratiche commerciali scorrette.
- <sup>19</sup> Le delibere emanate dalla Autorità garante della Concorrenza e del Mercato in materia di tutela della concorrenza (tra imprese) e di tutela del consumatore sono consultabili, rispettivamente alle URL:  
 • <http://www.agcm.it/competenze/tutela-della-concorrenza/delibere/>;  
 • <http://www.agcm.it/competenze/tutela-del-consumatore/delibere/>.
- <sup>20</sup> In tema di comunicazione commerciale, l'Istituto dell'autodisciplina pubblicitaria (Iap) – associazione riconosciuta che dal 1966 opera affinché la comunicazione commerciale sia onesta, veritiera e corretta a tutela del pubblico dei consumatori e delle imprese – ha emanato "Il codice di autodisciplina della comunicazione commerciale" (attualmente alla sua 64ª edizione, in vigore dal 2 maggio 2018). La finalità del codice è quella di assicurare che la comunicazione commerciale, nello svolgimento del suo ruolo particolarmente utile nel processo economico, venga realizzata come servizio per il

pubblico, con speciale riguardo alla sua influenza sul consumatore. Il codice definisce le attività in contrasto con le finalità suddette, ancorché conformi alle vigenti disposizioni legislative; l'insieme delle sue regole, esprimendo il costume cui deve uniformarsi l'attività di comunicazione, costituisce la base normativa per l'autodisciplina della comunicazione commerciale. Il codice di autodisciplina della comunicazione commerciale è vincolante per utenti, agenzie, consulenti di pubblicità e di marketing, gestori di veicoli pubblicitari di ogni tipo e per tutti coloro che lo abbiano accettato direttamente o tramite la propria associazione, ovvero mediante la sottoscrizione di un contratto finalizzato all'effettuazione di una comunicazione commerciale.

- <sup>21</sup> I sistemi di autodisciplina pubblicitaria vengono guardati con favore dall'Unione europea. La direttiva 2005/29/CE al considerando 20 recita: «È opportuno prevedere un ruolo per i codici di condotta che consenta ai professionisti di applicare in modo efficace i principi della presente direttiva in specifici settori economici. Il controllo esercitato dai titolari dei codici a livello nazionale o comunitario per l'eliminazione delle pratiche commerciali sleali può evitare la necessità di espere azioni giudiziarie o amministrative e dovrebbe pertanto essere incoraggiato». L'Istituto dell'Autodisciplina pubblicitaria nel campo della comunicazione commerciale si configura come organismo incaricato del controllo della applicazione del codice di autodisciplina della comunicazione commerciale. In tale veste, si configura come interlocutore dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato. Il valore dell'autodisciplina pubblicitaria italiana è riconosciuto anche da numerose decisioni degli organi giurisdizionali statali, ad esempio la sentenza della Corte di Cassazione del 15 febbraio 1999, n. 1259 ha individuato nelle regole contenute nel codice lap il valore di parametri di valutazione della correttezza e della deontologia professionale, aventi la capacità di adeguare il principio di correttezza professionale all'evoluzione delle esigenze dell'attività imprenditoriale. Nello specifico, le norme del codice di autodisciplina dello lap "nell'apprezzamento delle situazioni concrete rientranti nel divieto degli atti di concorrenza posto dall'articolo 2598, n. 3, del codice civile, costituiscono parametri di valutazione della correttezza professionale [...], quali espressione dell'etica professionale e commerciale alla cui tutela la norma civilistica è finalizzata».
- <sup>22</sup> Decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 231. Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento (UE) 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 «Legge di delegazione europea 2015».
- <sup>23</sup> L'articolo 3, rubricato come "Violazione delle pratiche leali di informazione di cui all'articolo 7 del regolamento" è contenuto nel Titolo II "Disposizioni sanzionatorie per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento" del Capo I "Violazione delle disposizioni generali in materia di informazioni sugli alimenti".
- <sup>24</sup> L'articolo 2 del decreto legislativo 27/2017 è rubricato "Definizioni" e, oltre a quella citata, rimanda alle definizioni contenute nell'articolo 2 del regolamento (CE) 1924/2006, nell'articolo 2 del regolamento (UE) 1169/2011 e nell'articolo 3, numeri 1, 2, 3 e 16, del regolamento (CE) 178/2002.
- <sup>25</sup> La definizione di "pubblicità" fornita dalla direttiva 2006/114/CE (articolo 2, lettera a) è la seguente: «qualsiasi forma di messaggio che sia diffuso nell'esercizio di un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, allo scopo di promuovere la fornitura di beni o servizi, compresi i beni immobili, i diritti e gli obblighi».
- <sup>26</sup> Il quinto visto della premessa al decreto legislativo recita: «Vista la direttiva 2006/114/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa (versione codificata)».
- <sup>27</sup> L'articolo 8 del decreto legislativo 145/2007 si compone di 15 commi. Nell'articolo viene, tra l'altro, individuata la disciplina sanzionatoria che punisce le pratiche scorrette tra professionisti anche in relazione alla pubblicità ingannevole. In base al comma 15: «È comunque fatta salva la giurisdizione del giudice ordinario in materia di atti di concorrenza sleale, a norma dell'articolo 2598 del codice civile, nonché, per quanto concerne la pubblicità comparativa, in materia di atti compiuti in violazione della disciplina sul diritto d'autore protetto dalla legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni, e del marchio d'impresa protetto a norma del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, e successive modificazioni, nonché delle denominazioni di origine riconosciute e protette in Italia e di altri segni distintivi di imprese, beni e servizi concorrenti».
- <sup>28</sup> Per l'Unione europea la filiera alimentare ha dimensioni e importanza strategica: il settore dà lavoro ad oltre 47 milioni di persone, rappresentando circa il 7% del valore aggiunto lordo su scala UE, e il valore totale del mercato per i prodotti collegati al commercio al dettaglio di generi alimentari è stimato in 1,05 miliardi di euro; il settore dei servizi al dettaglio produce, inoltre, il 4,3% del Pil dell'UE e vi opera il 17% delle piccole e medie imprese dell'Unione (dati tratti dalla risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2016 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare (2015/2065(INI)) (2018/C 086/05).
- <sup>29</sup> Congressional Research Service. *Food Fraud and "Economically Motivated Adulteration" of Food and Food Ingredients*. January 10, 2014. <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43358.pdf>
- <sup>30</sup> Vedi: [https://ec.europa.eu/food/safety/official\\_controls/eu-co-ordinated-control-plans/horse\\_meat\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/eu-co-ordinated-control-plans/horse_meat_en); Harding, Luke; Traynor, Ian (13 febbraio 2013). *Horsemeat scandal: Dutch meat trader could be central figure*. The Guardian. London (recuperato il 18 febbraio 2013); <https://www.bbc.com/news/world-europe-32202995>
- <sup>31</sup> Il testo in lingua inglese recita: "Violation of EU Food Law", "Intention", "Economic Gain", "Deception of Customers".
- <sup>32</sup> Il Food Fraud Network ha utilizzato la seguente definizione di "food fraud": "Intentional violation of the rules covered by Regulation 882/2004 which are applicable to the production of food and feed, motivated by the prospect of economic or financial gain" (confronta "The EU perspective An overview of European Commission's policy initiatives". Conference

on Food Fraud – 23 and 24 October 2014, Carmen Garau, Head of Unit E5 – Enforcement DG Sanco (<http://www.salute.gov.it/portale/ItaliaUE2014/dettaglioEvento.jsp?lingua=italiano&id=205>)

<sup>33</sup> Vedi [https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/reports\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/reports_en)

<sup>34</sup> Vedi [https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/aas\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/aas_en)

<sup>35</sup> Vedi [https://ec.europa.eu/knowledge4policy/food-fraud/about\\_en](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/food-fraud/about_en)

<sup>36</sup> Vedi [http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2\\_6\\_corsi.jsp?lingua=italiano&id=222&area=formazione%20veterinaria&menu=btsf](http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6_corsi.jsp?lingua=italiano&id=222&area=formazione%20veterinaria&menu=btsf)

<sup>37</sup> Vedi [https://ec.europa.eu/food/safety/official\\_controls/eu-co-ordinated-control-plans\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/eu-co-ordinated-control-plans_en)

<sup>38</sup> Vedi <http://www.europarl.europa.eu/italy/it/succede-al-pe/qualit%C3%A0-dei-prodotti-al-consumo-i-doppi-standard-nel-mirino-dei-deputati>

<sup>39</sup> Vedi [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication\\_11.4.2018.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_11.4.2018.pdf), al capitolo 5 “Garantire la parità di trattamento dei consumatori nel mercato unico: contrastare il problema delle “differenze di qualità” dei beni di consumo”.

<sup>40</sup> Nel 2010, la Commissione ha istituito un gruppo di esperti, il Forum di alto livello per un migliore funzionamento della filiera alimentare (nel prosieguo “il forum”), per essere assistita nello sviluppo di una solida politica industriale nel campo agroalimentare a seguito della raccomandazione del gruppo di alto livello sulla competitività del settore agroalimentare e nell’attuazione delle iniziative previste dalla comunicazione «Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa», del 2009. Nel 2015, con la decisione della Commissione del 1° giugno 2015 (2015/C 179/03), ha riconfermato l’istituzione del forum, aprendone la partecipazione alle autorità nazionali di tutti gli Stati membri, al fine di agevolare gli scambi di buone pratiche, alle parti interessate dell’industria e della società civile, in particolare i rappresentanti dei consumatori, ai sindacati e alle organizzazioni non governative.

<sup>41</sup> L’articolo 220 “Attività ispettive di vigilanza” del decreto legislativo 279/1981 recita: «Quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti emergono indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e quant’altro possa servire per l’applicazione della legge penale sono compiuti con l’osservanza delle disposizioni del codice».

<sup>42</sup> Vedi <https://www.mygfsi.com/>

<sup>43</sup> Vedi [https://www.mygfsi.com/files/Technical\\_Documents/Food\\_Fraud\\_Position\\_Paper.pdf](https://www.mygfsi.com/files/Technical_Documents/Food_Fraud_Position_Paper.pdf)

<sup>44</sup> Sebbene non esista una definizione legale di Ema, la *Food and Drug Administration* (Fda) degli Stati Uniti ha adottato nel 2009 (confronta: Federal Register 64: 15497-15499, aprile 6, 2009) la seguente definizione operativa: «fraudulent, intentional substitution or addition of a substance in a product for the purpose of increasing the apparent value of the product or reducing the cost of its production, i.e., for economic gain. EMA includes dilution of products with increased quantities of an already-present substance (e.g., increasing inactive ingredients of a drug with a resulting reduction in strength of the finished product, or watering down of juice) to the extent that such dilution poses a known or possible health risk to consumers, as well as the addition or substitution of substances in order to mask dilution». Si riporta, di seguito, la definizione tradotta in lingua italiana a cura dei redattori: “sostituzione o aggiunta fraudolenta ed intenzionale di una sostanza in un prodotto, al fine di aumentare il valore apparente del prodotto o ridurre il costo della sua produzione, ad esempio, per guadagno economico. L’Ema include la diluizione di prodotti con quantità aumentate di una sostanza già presente (ad esempio, aumentando gli ingredienti inattivi di un farmaco con conseguente riduzione della forza del prodotto finito o annacquamento di succo) nella misura in cui tale diluizione pone un noto o possibile rischio per la salute dei consumatori, nonché l’aggiunta o la sostituzione di sostanze, al fine di mascherare una diluizione”.

<sup>45</sup> Vedi <https://www.mygfsi.com/certification/benchmarking/gfsi-guidance-document.html>

<sup>46</sup> Vedi il documento “*Tackling food fraud through food safety management systems*” ([https://www.mygfsi.com/files/Technical\\_Documents/201805-food-fraud-technical-document-final.pdf](https://www.mygfsi.com/files/Technical_Documents/201805-food-fraud-technical-document-final.pdf))

<sup>47</sup> Vedi <https://www.brcglobalstandards.com/brc-global-standards/food-safety/>

<sup>48</sup> Vedi <http://www.fssc22000.com/documents/standards/downloads.xml?lang=en>

<sup>49</sup> Nel 2018, lo schema di certificazione FSSC 22000 ha pubblicato il documento “*Guidance on Food Fraud Mitigation*” (<http://www.fssc22000.com/documents/graphics/version-4-1-downloads/fssc-22000-guidance-on-food-fraud-final-100418.pdf>).

<sup>50</sup> Vedi <https://www.ifs-certification.com/index.php/it/news/news-archiv/3775-news-ifs-food-61>

<sup>51</sup> Vedi [https://www.ifs-certification.com/images/standards/ifs\\_food6/documents/FoodFraud-Guide\\_1805.pdf](https://www.ifs-certification.com/images/standards/ifs_food6/documents/FoodFraud-Guide_1805.pdf)

<sup>52</sup> Vedi <https://www.pwc.nl/en/industries/agrifood/ssafe-food-fraud-tool.html>

<sup>53</sup> Vedi <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0032:FIN:IT:PDF>

<sup>54</sup> Il considerando k della risoluzione europea 2018/C 086/05 del 7 giugno 2016 recita: «Considerando che, essendo impossibile arrestare la produzione agricola, una volta iniziata, e data la natura deperibile dei prodotti derivati, i produttori agricoli sono particolarmente vulnerabili alle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare;».

<sup>55</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2016 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare (2015/2065(INI)) (2018/C 086/05): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:086:FULL&from=SK>

<sup>56</sup> Vedi <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

<sup>57</sup> Vedi <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI33501>.