PS12187 - NUTRISCORE-VIVIL

Provvedimento n. 30317

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 settembre 2022;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie" (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTI i propri provvedimenti del 29 marzo, del 17 maggio e del 21 giugno 2022, con i quali, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento per particolari esigenze istruttorie;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. VIVIL A. Müller GmbH & Co. KG, in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del Consumo. La società, con sede in Germania, è attiva nella produzione e commercializzazione di caramelle e prodotti dolciari a marchio VIVIL.
2. ConfAgricoltura, Associazione Articolo 32 - 97 Associazione italiana per i diritti del malato e del cittadino e Codici in qualità di associazioni di consumatori segnalanti.

II. LA PRATICA COMMERCIALE

3. Il procedimento concerne l'apposizione di un sistema di bollinatura fronte pacco (FOP), denominato *NutriScore*, sulla parte frontale delle confezioni di caramelle a marchio VIVIL. A tali caramelle, distribuite in Italia con un *packaging* che reca descrizioni e informazioni anche in italiano, il Nutriscore attribuisce la categoria "B", di colore verde. L'etichetta semaforica è posta in evidenza sulle confezioni, senza ulteriori specificazioni o elementi chiarificatori del significato di tale informazione.¹

4. Il *NutriScore* esprime la qualità nutrizionale dell'alimento attraverso due scale correlate: una cromatica divisa in cinque gradazioni dal verde al rosso e una alfabetica con lettere che vanno dalla A (qualità più alta) alla E. I prodotti alimentari vengono suddivisi in cinque categorie, sulla base di un punteggio calcolato mediante un complesso algoritmo che sottrae dal valore totale degli elementi "sfavorevoli" (energia/calorie, acidi grassi saturi, zuccheri semplici, sodio) quello degli elementi "favorevoli" (percentuale di frutta, verdura, leguminose e oleaginose, olio di oliva, noce e colza; fibre, proteine). Alimenti con punteggi molto bassi sono assegnati alla categoria A (verde), mentre quelli con i punteggi più alti sono assegnati alla categoria E (rosso). Il punteggio si riferisce ad una quantità di prodotto pari a 100 gr o 100 ml.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III. 1 L'iter del procedimento

5. Secondo le informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo e le segnalazioni di una organizzazione di tutela professionale e di associazioni di consumatori, pervenute nei mesi di luglio e settembre 2021², in data 9 novembre 2021 è stato avviato nei confronti della società VIVIL A. Müller GmbH & Co. KG il procedimento istruttorio PS12187 per verificare se la condotta del professionista potesse configurare una violazione degli artt. 20, 21, lettera b), e 22 del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a indurre in errore il consumatore medio con riguardo alla natura e al funzionamento dei parametri su cui si basa la valutazione espressa con il bollino *NutriScore*, ai vantaggi derivanti dal consumo dei prodotti su cui lo stesso è presente, nonché ai risultati salutistici connessi a questa tipologia di etichettatura³.

6. Il professionista ha risposto alla richiesta di informazioni formulata in sede di avvio del procedimento e ha presentato memorie in data 23 dicembre 2021.⁴

¹ [Doc. n. 5 e 15 dell'indice del fascicolo istruttorio.]

² [Docc. nn. 1 - 5.]

³ [Docc. nn. 7, 8, 13.]

⁴ [Doc. n. 15.]

7. ConfAgricoltura ha effettuato l'accesso agli atti del fascicolo il 14 gennaio 2022 e il 25 febbraio 2022⁵ e ha prodotto note il 2 marzo e il 1° luglio 2022⁶. L'Associazione Articolo 32 97 ha effettuato accesso agli atti il 17 febbraio 2022⁷.

8. In data 11 gennaio 2022 è stata comunicata all'Associazione di consumatori Codici l'accoglimento della propria istanza di partecipazione al procedimento⁸.

9. In data 7 febbraio 2022 è stato sentito in audizione in teleconferenza tramite la piattaforma Webex il Presidente del Comitato Nazionale della Sicurezza Alimentare presso il Ministero della Salute⁹.

È stata altresì sentita, in data 21 febbraio 2022, con le medesime modalità, Centromarca, in qualità di associazione rappresentante dei marchi del settore dei beni di largo consumo e della GDO¹⁰.

10. Con nota del 21 marzo 2022, il Ministero dello Sviluppo Economico ha trasmesso copia dei pareri circostanziati, depositati presso la Commissione europea, resi dal Governo italiano sulla proposta di introduzione dell'etichetta semaforica avanzata da alcuni Stati membri¹¹.

11. In data 31 marzo 2022 è stata comunicata alle Parti la proroga di sessanta giorni del termine di conclusione del procedimento ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento¹². In data 20 maggio 2022 è stata comunicata alle Parti l'ulteriore proroga del termine di conclusione del procedimento¹³.

12. In data 24 maggio 2022 è stata trasmessa alle Parti la comunicazione della chiusura del termine della fase istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento¹⁴. Ad esito ricezione di tale comunicazione il professionista, in data 9 giugno 2022, ha presentato una memoria e istanza di proroga del procedimento¹⁵. In data 22 giugno 2022 è stata comunicata alle Parti la proroga di 60 giorni del termine di conclusione del procedimento, fissando un nuovo termine di conclusione della fase istruttoria¹⁶.

13. In data 26 luglio 2022 e 1° agosto 2022 sono pervenute le memorie del professionista¹⁷.

III.2 Gli elementi acquisiti e le informazioni rese dai professionisti

14. ConfAgricoltura, in sintesi, ha argomentato che il NutriScore non rientrerebbe nel campo di applicazione dell'articolo 35 del Reg. (UE) n. 1169/2011, in quanto fornisce una valutazione nutrizionale complessiva degli alimenti, mentre le forme di espressione supplementari si riferiscono al contenuto delle singole voci della dichiarazione nutrizionale obbligatoria ex articolo 30 del citato Regolamento¹⁸. Il NutriScore non potrebbe, dunque, qualificarsi come forma di espressione volontaria supplementare. Secondo ConfAgricoltura, inoltre, il bollino in questione potrebbe essere in contrasto con l'articolo 34 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in quanto idoneo a creare una indebita discriminazione tra prodotti che recano tale schema e quelli che ne sono privi o che ne utilizzano un altro determinando una alterazione della libera circolazione delle merci.

Il sistema NutriScore sarebbe, altresì, ingannevole in quanto non veicola informazioni adeguate ai consumatori, non risulta supportato da solide e idonee basi scientifiche e fornisce un giudizio assoluto sulla salubrità di un determinato prodotto senza contestualizzarlo rispetto alla dieta complessiva di un individuo con il rischio che, se non accompagnato da ulteriori azioni volte ad informare ed educare il consumatore, tale giudizio possa risultare dannoso per la salute¹⁹.

ConfAgricoltura ha richiamato i pareri circostanziati rilasciati da alcuni Stati membri nell'ambito delle procedure di notifica del NutriScore alla Commissione europea da parte della Francia e del Belgio, dai quali emerge la carenza di solide basi scientifiche del sistema NutriScore, nonché la preoccupazione circa la scarsa capacità dei consumatori di

⁵ [Docc. nn. 19 e 34.]

⁶ [Docc. nn. 35 e 46.]

⁷ [Doc. n. 29.]

⁸ [Docc. nn.12 e 16.]

⁹ [Doc. n. 28.]

¹⁰ [Doc. n.33.]

¹¹ [Doc. n. 36]

¹² [Doc. n. 37.]

¹³ [Doc. n. 39.]

¹⁴ [Docc. nn. 40, 41, 43.]

¹⁵ [Doc. n. 42.]

¹⁶ [Docc. nn. 44, 45.]

¹⁷ [Docc. nn. 47 e 48.]

¹⁸ [Gli Stati membri che vogliono raccomandare agli operatori economici l'utilizzo di una determinata "forma di espressione e presentazione supplementare", ai sensi dell'art. 35 del Regolamento in parola, sono tenuti ad informare la Commissione. Per essere utilizzate legittimamente, le forme di espressione devono rispettare determinati requisiti ovvero essenzialmente essere basate su ricerche scientifiche accurate; essere sviluppate a seguito di consultazione con un'ampia gamma di soggetti interessati; essere obiettive e non discriminatorie; essere sostenute da elementi scientificamente fondati che dimostrano che il consumatore le comprende; facilitare la comprensione del contributo dell'alimento ai fini dell'apporto energetico e nutritivo di una dieta completa; non ostacolare la libera circolazione infra-comunitaria delle merci.]

¹⁹ [Cfr. docc. nn. 35 e 46 dell'indice del fascicolo istruttorio.]

comprendere il meccanismo di funzionamento del NutriScore e la necessità che i consumatori ricevano un'educazione alimentare completa ed omnicomprensiva²⁰. Gli studi pubblicati sul NutriScore si limiterebbero a dimostrare che l'evidenza grafica dello schema è in grado di orientare le scelte dei consumatori verso l'acquisto di prodotti contrassegnati con la lettera "A", ma non proverebbero alcuna correlazione tra questi ultimi e una ridotta incidenza di malattie cardiovascolari o tumorali: il consumatore potrà, quindi, essere portato a ritenere che, indipendentemente dalle proprie necessità dietetiche, l'alimento è sicuramente preferibile rispetto ad altri della stessa categoria, incoraggiandone il consumo (senza limiti), visto che il colore verde individua un alimento che non fa certamente male alla salute.

ConfAgricoltura aggiunge che il sistema NutriScore si basa su una metodologia di calcolo arbitraria, che non offre adeguate informazioni ai consumatori in merito alle modalità di funzionamento, impedendo loro di valutarne autonomamente l'attendibilità. Infatti, l'algoritmo alla base della valutazione semaforica non incentiva i consumatori a compiere scelte alimentari sane, ma appare semmai idoneo a trarli in inganno in merito alle caratteristiche nutrizionali e salutistiche di un dato alimento.

15. Al fine di raccogliere elementi utili per la valutazione della fattispecie oggetto dell'istruttoria, sono stati sentiti in audizione, in data 7 febbraio 2022, il Presidente del Comitato Nazionale della Sicurezza Alimentare presso il Ministero della Salute; nonché, in data 21 febbraio 2022, Centromarca, in qualità di associazione rappresentante dei marchi del settore dei beni di largo consumo e della GDO.

16. Secondo il Presidente del Comitato Nazionale della Sicurezza Alimentare, «*benché nato con l'obiettivo di indirizzare i consumatori verso una alimentazione sana, il metodo NutriScore presenta molti limiti poiché non tiene conto delle condizioni soggettive di ciascun individuo. [...] Il sistema di bollinatura semaforica appare basato su elementi statistici che portano a qualificare i cibi in modo assolutistico come positivi o negativi*», mentre nessun alimento può essere qualificato come sano o malsano di per sé, prescindendo cioè da una valutazione complessiva della persona che lo assume. Ciò che rileva invece, nell'esperienza clinica, per valutare la correttezza del regime alimentare seguito, è collegato ad una visione di insieme di molteplici variabili (patrimonio genetico, stato di salute, stile di vita, età e attività lavorativa).

Il punteggio *NutriScore* sarebbe inoltre il risultato di un algoritmo matematico che trascura alcuni parametri rilevanti dal punto di vista nutrizionale (micronutrienti, macronutrienti, assenza di grassi idrogenati...) e che assegna un punteggio squilibrato realizzando di fatto una sintesi su base meramente statistica, inadeguata a rappresentare le effettive proprietà degli alimenti. Inoltre, la metodologia utilizzata dal NutriScore non tiene conto dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche e mediche e del conseguente mutato approccio finalizzato ad incrementare le attività di prevenzione²¹.

17. Centromarca ha ripercorso le caratteristiche dei sistemi di bollinatura fronte pacco (FOP) basate sul calcolo di un punteggio idoneo, da solo, a sintetizzare adeguatamente la salubrità dell'alimento per l'individuo che lo assume, sottolineando la necessità di associare alle FOP una politica di educazione alimentare che coinvolga non solo il mondo della scuola, ma anche i *media*. Ha rappresentato, inoltre, che questa tipologia di etichettature risulta inadeguata a informare i consumatori in assenza di una campagna di educazione alimentare che metta in luce anche il ruolo delle quantità consumate e degli stili di vita.

18. In data 21 marzo 2022, il Ministero dello Sviluppo Economico ha prodotto la documentazione inerente alle interlocuzioni tra la Commissione e gli Stati membri in occasione delle "notifiche" relative all'etichetta *NutriScore* effettuate da alcuni Paesi (a partire dalla Francia nel 2017) ai sensi dell'articolo 35, comma 2, del Regolamento (UE) n. 1169/2011²², dalle quali è emerso quanto segue.

19. Nel corso di tali interlocuzioni, il MISE ha sostenuto che il sistema *NutriScore* orienta la scelta del consumatore verso l'assunzione di alimenti ritenuti favorevoli alla salute sulla base di una espressione eccessivamente sintetica, in quanto condensa un giudizio complessivo sul prodotto alimentare, senza soffermarsi sul suo contenuto specifico di energia e di nutrienti.

Così strutturata, l'etichetta *NutriScore* non offre alcun supporto nell'individuazione di un corretto regime alimentare, inducendo il consumatore a credere che, indipendentemente dalle proprie necessità dietetiche, il prodotto verde è preferibile rispetto ad altri della stessa categoria merceologica. Pertanto, il consumatore è incoraggiato a consumarne (senza limiti) sul presupposto che il colore verde contraddistingua un alimento che certamente non fa male alla salute. Inoltre, il MISE ha affermato che «*L'utilizzo dei colori, se può essere di immediato effetto per indirizzare verso alimenti salutistici la parte della popolazione socialmente svantaggiata, non aiuta però a capire il contributo di nutrienti che un alimento apporta ad una dieta ma suggerisce semplicemente una distinzione tra prodotti alimentari "buoni" e "cattivi"*».

²⁰ [Cfr., oltre a quello dell'Italia, i pareri di Bulgaria, Portogallo, Repubblica Ceca, Polonia, Germania.]

²¹ [Sul punto, il Presidente ha osservato che sono particolarmente rilevanti, nel settore della nutrizione, l'aggiornamento e lo sviluppo di prassi e protocolli medici: a titolo esemplificativo, rispetto agli anni '60 sono cambiati i valori di riferimento ai fini della diagnosi di alcune patologie come il diabete o la ipercolesterolemia.]

²² [Doc. n. 36 del fascicolo istruttorio. La norma non introduce espressamente un obbligo di notifica, ma prevede che gli Stati membri forniscano alla Commissione "informazioni dettagliate su tali forme di espressione e presentazione supplementari". Cfr. Procedura TRIS prevista dalla Direttiva (UE) n. 2015/1535 del 9 settembre 2015, che disciplina una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione.]

Questa distinzione è in palese contrasto con il principio secondo cui ogni cibo ha un suo posto nella dieta degli esseri umani (piramide alimentare). Il consumatore pertanto potrebbe essere spinto ad acquistare prevalentemente prodotti con la "luce verde" senza quindi valutare l'equilibrio della propria dieta. Di fatto, l'importanza dell'azione sinergica dei nutrienti assunti con la dieta non può essere ridotta ad un colore, una lettera o altri simboli eccessivamente semplicistici. Sistemi di questo tipo, infatti, parlano al consumatore in modo non chiaro". Le modalità di attribuzione dei punteggi e delle lettere determinano, ad avviso del MISE, un appiattimento delle differenze tra i vari alimenti, con la conseguenza che prodotti appartenenti a classificazioni cromatiche contigue potrebbero presentare proprietà nutrizionali molto diverse²³.

20. La rappresentazione sintetica risulta, altresì, semplicistica poiché, essendo basata sul riferimento a 100 gr/100 ml di prodotto, non tiene conto della circostanza che l'alimentazione è fatta di porzioni e frequenze di consumo: alcuni alimenti sono consumati in quantità estremamente basse (come l'olio di oliva), altri in porzioni medie (come il formaggio o la carne), altri ancora in porzioni maggiori (acqua, frutta e verdura). L'impostazione del sistema risulta, pertanto, contraria ai principi di semplificazione e di immediatezza cui esso dovrebbe ispirarsi, non indirizza verso l'assunzione di porzioni adeguate, né aiuta il confronto fra alimenti diversi.

21. Il sistema *NutriScore* è inoltre caratterizzato da una arbitraria classificazione degli alimenti positivi (frutta, verdura, fibre e proteine) e di quelli negativi (sale, zuccheri e grassi saturi) poiché, ad esempio, nel punteggio si soppesa il quantitativo di proteine senza tuttavia distinguerne la diversa fonte (vegetale o animale), che invece rileva dal punto di vista dell'impatto sulla salute; i grassi saturi non vengono distinti in monoinsaturi e polinsaturi; frutta e verdura sono considerate alla stessa stregua delle proteine. La descritta parzialità nel giudizio non incentiva il consumatore ad effettuare una adeguata valutazione per seguire una dieta utile a soddisfare il quotidiano apporto di nutrienti.

22. Il 24 marzo 2022, su richiesta della Commissione, l'EFSA ha adottato un parere scientifico relativo alla «profilazione dei nutrienti per lo sviluppo di un'etichettatura nutrizionale fronte pacco obbligatoria armonizzata» nell'Unione europea. L'EFSA non si è espressa su un tipo specifico di etichetta o sulle quantità di riferimento, ma ha individuato i nutrienti e i componenti alimentari rilevanti per la salute pubblica, le categorie di alimenti che rivestono un ruolo importante nella dieta, nonché i criteri scientifici per orientare la scelta dei nutrienti da assumere. Ciò in ragione del comportamento alimentare riscontrato nella maggior parte delle popolazioni europee, che mostra l'inadeguatezza dei quantitativi di potassio e fibre alimentari consumati, l'eccessiva assunzione di grassi saturi, sodio e zuccheri aggiunti, nonché una non sempre sufficiente assunzione di ferro, calcio, vitamina D, folato e iodio.

23. VIVIL ha sostenuto di aver adottato il sistema *Nutriscore* in quanto consigliato dal Ministero Federale dell'Agricoltura tedesco. In particolare, nell'ordinanza tedesca sull'attuazione dei regolamenti dell'Unione sulla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori²⁴ è previsto che sia possibile immettere sul mercato alimenti recanti l'etichetta *NutriScore*, registrata come marchio collettivo depositato presso l'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale. Da ciò discenderebbe che la distribuzione di prodotti etichettati con il *Nutriscore* in Germania sarebbe protetta, in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, dal Regolamento (CE) n. 764/2008²⁵ e dal principio stabilito nella sentenza *Cassis de Dijon*²⁶ in base ai quali i prodotti legalmente commercializzati in uno Stato membro possono essere venduti anche in tutti gli altri Stati membri. L'Autorità pertanto starebbe agendo in violazione degli obblighi imposti all'Italia dalla appartenenza alla Unione Europea.²⁷

Inoltre, il professionista ha informato che ad esito del rapporto del comitato scientifico *Nutriscore* del giugno 2022, sono intervenute modifiche migliorative dell'algoritmo, che non hanno avuto alcun impatto sull'etichettatura dei propri prodotti. Tale aggiornamento dell'algoritmo rappresenta una prima fase, alla quale seguiranno ulteriori modifiche ad esito di valutazioni specifiche sulle categorie "bevande" e "componente frutta e verdura".²⁸

Il professionista sostiene infine che, in ogni caso, non vi è spazio sulle confezioni per inserire spiegazioni brevi e semplici riguardanti il punteggio *Nutriscore*²⁹.

24. Con comunicazione del 9 giugno 2022 VIVIL ha informato che, a far data dal dicembre 2021, ha modificato l'etichettatura dei prodotti destinati al mercato italiano, eliminando il bollino *Nutriscore*. In particolare, nel 2022 sei

²³ [A titolo esemplificativo, il MISE cita il confronto tra un croissant al cioccolato e uno yogurt alla vaniglia: il primo sarebbe classificato con una lettera D pur avendo, per 100 grammi, il triplo delle calorie, 8 volte i grassi saturi e 6 volte il contenuto di sale del secondo, che è invece classificato C.]

²⁴ [Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung – LMIDV.]

²⁵ [REGOLAMENTO (CE) N. 764/2008 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 9 luglio 2008 che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate regole tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro.]

²⁶ [Corte di Giustizia della Comunità Europea, 20 febbraio 1979 – Causa 120/78, relativa alla commercializzazione in Germania del liquore francese *Cassis de Dijon*.]

²⁷ [Docc. nn. 15 e 42.]

²⁸ [Doc. n. 48, nel quale il professionista allega il comunicato stampa n. 109 del 29 luglio 2022 del Ministero Federale dell'alimentazione e dell'agricoltura tedesco relativo al rapporto del comitato scientifico di *Nutriscore* adottato il 29 giugno 2022.]

²⁹ [Doc. n. 42.]

prodotti su otto totali sono stati distribuiti senza etichettatura Nutriscore, mentre le confezioni di due ulteriori prodotti sono state modificate successivamente a marzo 2022.³⁰

IV. VALUTAZIONI

25. Le contestazioni mosse al professionista nella comunicazione di avvio del procedimento investono l'apposizione, sulla parte frontale delle confezioni dei prodotti a marchio "VIVIL", del sistema di bollinatura *NutriScore*, in assenza di specificazioni o elementi chiarificatori del significato di tale bollinatura.

Il presente intervento istruttorio è teso a verificare se l'apposizione del bollino semaforico sulle confezioni dei prodotti a marchio "VIVIL" - in assenza di contestuali e adeguati chiarimenti - possa ingenerare nel consumatore medio l'erroneo convincimento che l'alimento contrassegnato con il verde sia sempre e comunque da prediligere, prescindendo dall'interazione che sviluppa con il complessivo regime alimentare seguito, nonché dalle condizioni soggettive dell'individuo che lo assume.

26. Al riguardo, si premette che in ambito europeo ha assunto sempre maggior rilievo il dibattito teso a valutare la possibilità di adottare un unico schema di etichettatura supplementare che aiuti i consumatori a compiere scelte alimentari sane a fronte di una crescente attenzione dei consumatori ai temi del benessere della persona e della sicurezza alimentare.

Questa finalità è stata da ultimo ribadita nell'ambito del *Green Deal* e, in particolare, della c.d. strategia "*Farm to Fork*", che fissa gli obiettivi per guidare la transizione verso un sistema alimentare più equilibrato e sostenibile dal punto di vista ambientale, intervenendo su molti aspetti della filiera, dall'agricoltura fino all'etichettatura degli alimenti. E, infatti, anche al fine di perseguire gli obiettivi di questo cruciale pilastro del *Green Deal*, la Commissione ha annunciato che, entro la fine del 2022, presenterà una proposta legislativa per armonizzare, a titolo obbligatorio, gli Schemi FOP in tutta l'Unione europea³¹.

27. In assenza di una disciplina armonizzata, alcuni Stati hanno fatto leva sull'articolo 35 del Reg. (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che consente l'utilizzo di forme di espressione e presentazione supplementare, previa informativa alla Commissione³², per adottare un sistema di bollinatura FOP, quale il *NutriScore*.

28. Sul punto, tuttavia, la stessa Commissione europea ha ritenuto che il sistema *NutriScore* non rientri nel campo di applicazione dell'articolo 35 del Reg. (UE) n. 1169/2011 in quanto "*Il sistema di etichettatura allegato al progetto notificato non richiede un'indicazione del valore energetico o del valore energetico e delle quantità di sostanze nutritive in quanto tali, ma si riferisce alla qualità nutrizionale complessiva degli alimenti in questione.*"³³. In altri termini, il sistema *NutriScore* fornisce una valutazione complessiva del prodotto cui si applica e non costituisce, quindi, una descrizione dei contenuti dei singoli componenti nutrizionali dell'alimento dato, come è richiesto nel caso delle espressioni supplementari.

29. Giova aggiungere che l'articolo 36 del menzionato Reg. (UE) n. 1169/2011, nel riconoscere la facoltà di fornire informazioni supplementari sugli alimenti su base volontaria, subordina tale scelta al rispetto del principio di chiarezza informativa per evitare di indurre in errore il consumatore³⁴.

30. La circostanza secondo la quale "*Nutriscore*" è registrato come marchio collettivo dell'Unione europea - diversamente da quanto sostenuto dal professionista - non esclude l'applicazione della normativa (europea e nazionale) sulle pratiche commerciali scorrette di cui alla Direttiva 2005/29 e al Codice del Consumo. Inoltre, il Regolamento (CE) n. 764/2008 richiamato da VIVIL riguarda le "*decisioni amministrative destinate agli operatori economici*" che impongono "a) il divieto di immettere sul mercato quel prodotto o tipo di prodotto; b) la modifica di quel prodotto o tipo di prodotto o l'effettuazione di prove supplementari per poterlo immettere o mantenere sul mercato; c) il ritiro di quel prodotto o tipo di prodotto dal mercato" (cfr. l'articolo 2, par. 1) e regole applicate dalle Autorità amministrative "*in assenza di armonizzazione legislativa*"³⁵. La presente decisione non comporta divieti di

³⁰ [Docc. nn. 42 e 47. Nel dettaglio, il professionista riporta che prodotto KRAUTER MINT è stato ancora distribuito in Italia con l'etichettatura Nutriscore nella prima settimana del 2022 e il prodotto EUKA MINT nella 14ª settimana del 2022. Successivamente le confezioni sono state modificate.]

³¹ [Cfr. Commissione europea - Farm To Fork Strategy (https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf).]

³² [Sebbene l'art. 35 del Regolamento n. 1169 non richiami espressamente un obbligo di notifica delle forme di presentazione complementare alla dichiarazione nutrizionale adottate da uno Stato membro, al § 2 prevede che gli Stati membri forniscano alla Commissione "informazioni dettagliate su tali forme di espressione e presentazione supplementari". Cfr. Procedura TRIS prevista dalla Direttiva (UE) n. 2015/1535, del 9 settembre 2015, che disciplina una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione.]

³³ [Cfr. Commissione europea, Observations from the Commission (article 5, paragraph 2, of Directive (EU) 2015/1535), 2017/0159/F, in risposta alla notifica della Francia.]

³⁴ [Ai sensi dell'art. 36, comma 2, Reg. (UE) n.1169/2011 le informazioni sugli alimenti fornite su base volontaria non inducono in errore il consumatore, non sono ambigue né confuse per il consumatore; e sono, se del caso, basate sui dati scientifici pertinenti.]

³⁵ [Il considerando 2 del regolamento si riferisce in particolare alle "regole tecniche che stabiliscono requisiti che tali prodotti devono soddisfare, ad esempio regole relative a denominazione, forma, dimensioni, peso, composizione, presentazione, etichettatura e

immissioni in commercio, modifiche, effettuazioni di prove o ritiro dal mercato di prodotti ed è assunta in base a un quadro normativo armonizzato a livello dell'Unione (la Direttiva 2005/29/CE *relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno*).

31. Ciò posto, dalle evidenze agli atti è emerso che il sistema di bollinatura *NutriScore*, benché in linea di principio possa essere utilizzato come fattore agevolante l'informazione alimentare, così come impiegato dal professionista, potrebbe non assolvere a tale funzione, in assenza di indicazioni chiare al consumatore sulle caratteristiche intrinseche del sistema e di una ampia campagna di educazione sull'importanza di un regime alimentare equilibrato e di uno stile di vita sano.

32. Invero, le modalità complessive di realizzazione e comunicazione dell'etichetta semaforica forniscono una prospettazione apodittica della salubrità di un prodotto, poiché la sintetica rappresentazione grafica e cromatica (verde/A = "cibo sano" - rosso/E = "cibo malsano") non tiene conto delle molteplici variabili che incidono sulla correttezza del regime alimentare della persona: caratteristiche genetiche, condizioni generali di salute, età, stile di vita, attività lavorativa, nonché interazione del prodotto "promosso" dal semaforo con gli altri alimenti assunti³⁶. Così facendo la comunicazione basata sul solo bollino in questione rischia, per esempio, di far sottostimare i potenziali effetti nocivi che l'assunzione di quantità significative di alimenti etichettati in verde può determinare sulla salute del consumatore³⁷.

33. In aggiunta, in assenza di adeguati chiarimenti, la circostanza che il sistema *NutriScore* sia incentrato su quantità fisse (pari a 100 gr o 100 ml) è idonea a veicolare una informazione fuorviante perché la valutazione non riguarda la porzione di alimento rispondente al fabbisogno medio raccomandato giornalmente per un'alimentazione bilanciata, bensì una dose che potrebbe essere significativamente difforme dall'ordinaria assunzione³⁸.

34. Un'altra criticità legata all'utilizzo del bollino in assenza di informazioni sul punto riguarda i criteri di funzionamento dell'algoritmo generatore del *NutriScore*, che non tiene conto di tutti i parametri rilevanti dal punto di vista nutrizionale (ad es., micronutrienti, macronutrienti, assenza di grassi idrogenati) e comporta l'assegnazione di un punteggio squilibrato. Infatti, non sono prese in considerazione alcune componenti come, ad esempio, le fibre la cui assunzione giornaliera è correlata ad una migliore qualità della dieta³⁹. L'informazione lacunosa così veicolata induce il consumatore a trascurare l'effetto complessivo di tutti i nutrienti presenti in un alimento, legato anche alla loro quantità e frequenza di assunzione.

35. Inoltre, ai fini della costruzione del risultato finale, il sistema *NutriScore* riconosce una incidenza maggiore agli elementi sfavorevoli (40 punti) e una di gran lunga minore agli ingredienti favorevoli (15 punti); infatti, il punteggio *NutriScore* appare più sensibile alla variazione degli elementi "negativi" (energia, zuccheri, grassi, sodio) che non a quella degli elementi "positivi" (fibre, proteine, percentuale di frutta/verdura/legumi/frutta secca a guscio). La presenza di questi ultimi rileva solo al superamento di un determinato livello-soglia (in peso o in percentuale), ma la maggiore o minore distanza dalla soglia non rileva in alcun modo e perciò il punteggio finale viene determinato in modo sbilanciato. La mancata esplicitazione di questo specifico aspetto non consente al consumatore di apprezzare pienamente la valutazione assegnata dal professionista all'alimento.

36. Infine, le modifiche da ultimo intervenute nell'algoritmo del Nutriscore - richiamate dal professionista - non paiono incidere sulla presente valutazione, che riguarda un difetto di trasparenza a danno dei consumatori, che non vengono messi in condizione di comprendere la natura e il funzionamento dei parametri su cui si basa la valutazione espressa con il semaforo.

Lo spazio limitato disponibile sulla confezione di caramelle per inserire informazioni esplicative non esime il professionista da responsabilità per il descritto effetto decettivo.

37. In conclusione, l'apposizione del bollino semaforico sui prodotti a marchio "VIVIL" - in assenza di contestuali e adeguati chiarimenti - risulta in violazione degli artt. 20, 21, lettera b), e 22 del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a indurre il consumatore medio a ritenere che quelle presentate siano scelte di consumo alimentare salutistiche in senso assoluto e che il prodotto giudicato come verde possa essere

imballaggio". In proposito, la citata sentenza della Corte di giustizia, 28 aprile 1978, Cassis de Dijon, riguarda una regola tecnica in senso proprio e cioè "la fissazione di una gradazione minima per le bevande alcoliche" da parte della legislazione di uno Stato membro.]

³⁶ [Ciò porta alla paradossale conseguenza che 100 ml di Coca Cola zero meritano una lettera B/colore verde, mentre 100 gr di prosciutto crudo di Parma o di Grana Padano la lettera D/ color arancione (il secondo gradino più in basso nella scala).]

³⁷ [Sul punto è emerso che i "sistemi cromatici, che danno un giudizio complessivo sull'alimento, indirizzano inequivocabilmente gli acquisti degli alimenti da parte dei consumatori verso i prodotti contrassegnati dal colore "verde (...). Il consumatore sarà quindi portato a credere che indipendentemente dalle proprie necessità dietetiche il prodotto è sicuramente preferibile rispetto ad altri della stessa categoria, incoraggiandone il consumo (senza limiti) visto che si sottintende che il colore verde ha individuato un alimento che non fa certamente male alla salute": cfr. doc. n. 32 dell'indice del fascicolo istruttorio, nella parte relativa al parere circostanziato reso dallo Stato italiano in relazione alla notifica 2020/111/D (relativa al progetto ministeriale di regolamento del Ministero federale dell'alimentazione e dell'agricoltura recante modifica del regolamento di esecuzione relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori), che richiama l'indagine "Can Low-Fat Nutrition Labels Lead to Obesity?" (B. Wansink - P. Chandon, 2006) la quale ha dimostrato che le etichette nutrizionali a basso contenuto di grassi aumentano l'assunzione di cibo perché forniscono una percezione errata delle corrette dimensioni delle porzioni e diminuiscono il senso di colpa del consumo.]

³⁸ [Si pensi, a titolo esemplificativo, che secondo il NutriScore un alimento centrale nella dieta mediterranea come l'olio d'oliva è qualificato cibo "cattivo" poiché ne viene valutata l'assunzione di 100 gr/ml, ben diversa dalla quantità di uso comune pari a 15 ml circa.]

³⁹ [L'assunzione giornaliera consigliata è pari a 30 g./die; cfr., inter alia, <https://www.fondazioneveronesi.it/>.]

considerato il "migliore" della sua categoria a discapito dei prodotti arancioni o gialli. Più precisamente, la mancanza di elementi chiarificatori in relazione ai caratteri e ai limiti della metodologia utilizzata non consente al consumatore di utilizzare in maniera consapevole la valutazione espressa.

V. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

38. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

39. In ordine alla quantificazione della sanzione, deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

40. Con riguardo alla gravità della violazione, nella fattispecie in esame si rileva che la condotta incide sulle scelte di consumo alimentare, in assenza degli elementi che consentano al consumatore di utilizzare in maniera consapevole la valutazione espressa tramite la bollinatura.

41. Per quanto riguarda la durata della violazione, si ritiene, in base agli elementi istruttori acquisiti, che la pratica descritta al punto II sia stata posta in essere dal professionista almeno da settembre 2021⁴⁰ sino alla prima metà dell'anno 2022.

42. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria da irrogare a VIVIL A. Müller GmbH & Co. KG per la condotta descritta al punto II nella misura di 10.000 € (diecimila euro);

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica descritta al punto II, posta in essere da VIVIL A. Müller GmbH & Co. KG, risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 21, lettera b), e 22 del Codice del Consumo;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla società VIVIL A. Müller GmbH & Co. KG, costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 21, lettera b), e 22 del Codice del Consumo e ne vieta la diffusione;

b) di irrogare alla società VIVIL A. Müller GmbH & Co. KG per la violazione di cui alla precedente lettera a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 10.000 € (diecimila euro).

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet* www.agenziaentrate.gov.it. Il pagamento può essere effettuato, per gli operatori aventi sede legale all'estero, tramite bonifico (in euro) a favore del Bilancio dello Stato, utilizzando il codice IBAN IT04A0100003245348018359214 (codice BIC: BITAITRENT), che corrisponde alla terna contabile 18/3592/14.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

⁴⁰ [Doc. n. 6 dell'indice del fascicolo istruttorio.]

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR per il Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli