



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXII - n. 33

**Publicato sul sito www.agcm.it
12 settembre 2022**

SOMMARIO

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	5
AS1853 – CONSIP - BANDO DI GARA PER LA FORNITURA DEL SERVIZIO SOSTITUTIVO DI MENSA MEDIANTE BUONI PASTO PER LE PA – EDIZIONE 10	5
AS1854 – MITE-SCHEMA DI DECRETO PER L'INGRESSO CONSAPEVOLE DEI CLIENTI FINALI NEI MERCATI DELL'ENERGIA ELETTRICA	6
AS1855 – COMUNE DI VILLANOVA DEL BATTISTA (AV) - ACQUISTO DI QUOTE SOCIETARIE DI ASMEA SRL	12
AS1856 – MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITA' SOSTENIBILI - CODICE DELLA NAUTICA/ISTRUTTORE PROFESSIONALE DI VELA	16
AS1857 – MINISTERO DELL'INTERNO - TULPS/PROFESSIONE GUARDIA GIURATA IN ITALIA	17
AS1858 – COMUNE DI CASTELVETRANO (TP) - SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI PER UTENZE NON DOMESTICHE	18
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	21
PS12185 - NUTRISCORE-DUKAN <i>Provvedimento n. 30242</i>	21

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1853 – CONSIP - BANDO DI GARA PER LA FORNITURA DEL SERVIZIO SOSTITUTIVO DI MENSA MEDIANTE BUONI PASTO PER LE PA – EDIZIONE 10

Roma, 27 maggio 2022

Ministro dell'Economia e delle Finanze

Con riferimento alla richiesta di parere, formulata ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, concernente il “*Bando di gara per l'affidamento del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto per le PA – Edizione n. 10 – Lotti 15*”, predisposto dalla Concessionaria Servizi Informatici Pubblici - CONSIP S.p.A., si comunica che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito Autorità), nella sua adunanza del 24 maggio 2022, ha ritenuto di formulare quanto segue.

Sulla base della documentazione in possesso, si osserva che il disegno della strategia di gara e dell'oggetto dell'affidamento, nonché i requisiti partecipativi e i criteri di aggiudicazione definiti dalla *lex specialis* della procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento della convenzione risultano, ad un primo apprezzamento, conformi alla normativa vigente di riferimento e idonei a consentire il corretto svolgimento del confronto competitivo.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90, successivamente alla pubblicazione del bando di gara.

In ogni caso, l'Autorità si riserva di valutare gli esiti della gara, ove nel corso del suo svolgimento emergano elementi suscettibili di configurare illeciti anticoncorrenziali.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

AS1854 – MITE-SCHEMA DI DECRETO PER L'INGRESSO CONSAPEVOLE DEI CLIENTI FINALI NEI MERCATI DELL'ENERGIA ELETTRICA

Roma, 23 giugno 2022

Ministero della Transizione Ecologica

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 21 giugno 2022, ha deliberato di esprimere le seguenti considerazioni, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito allo schema di decreto per la definizione delle modalità e dei criteri per un ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato dell'energia elettrica, trasmesso all'Autorità da codesto Ministero in data 7 giugno u.s., al fine di acquisirne il parere previsto dall'art. 1, comma 60-*bis* della legge 4 agosto 2017, n. 124 ("legge Concorrenza").

La bozza di Decreto, che individua modalità per favorire l'ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato libero dell'energia elettrica e del gas naturale, dispone la realizzazione di numerose attività finalizzate all'introduzione di campagne informative e di comunicazione istituzionale, riferite alla generalità della clientela oggi rifornita nell'ambito del Servizio di Maggior Tutela (art. 2) e individua specifici criteri e modalità per il passaggio al mercato con espresso riferimento alle c.d. "microimprese"¹ ad oggi ancora rifornite in tale regime, ma per le quali lo stesso terminerà per previsione di legge al prossimo 1° gennaio 2023 (art. 3).

L'Autorità intende, preliminarmente e in via generale, esprimere apprezzamento per l'adozione del predetto atto, in quanto ulteriore passaggio - dopo quello già intervenuto per le piccole imprese² - necessario per il rispetto delle tempistiche da ultimo previste dalla legge per il superamento del regime di maggior tutela (nel seguito anche, "MT") per le varie categorie di clientela. Contestualmente, l'Autorità coglie l'occasione per sottolineare l'importanza, ai fini di una effettiva tutela degli interessi dei consumatori, della tempestiva adozione delle disposizioni per il superamento della maggior tutela anche nei confronti dei clienti domestici, attualmente fissato alla stessa data del 1° gennaio 2023, ma con un periodo di proroga per l'espletamento delle procedure di gara da completarsi entro il 10 gennaio 2024 (*cfr.* art. 16-*ter* D.L. n. 152/2021, così come convertito in Legge n. 233/2021).

¹ Si tratta delle imprese con meno di dieci dipendenti e che realizzano un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a due milioni di euro, per le quali l'art. 1, comma 60 della legge Concorrenza ha disposto la cessazione della possibilità di essere servite in regime di Maggior Tutela a far data dal 1° gennaio 2023. Il Ministero ha rinviato a successivo decreto la definizione delle modalità e criteri applicabili per l'ingresso sul mercato libero dell'energia elettrica e gas della rimanente utenza, ben più numerosa, dei clienti domestici.

² Cfr. Decreto MiSE 31 dicembre 2020.

Si sottolinea che l'importanza dei passaggi attuali si comprende appieno con riferimento all'obiettivo di traguardare l'effettiva liberalizzazione del segmento *retail* della vendita di energia elettrica e gas naturale in Italia, dopo anni in cui si è assistito invece a una proroga reiterata del regime di maggior tutela, con effetti negativi sulla struttura del mercato apprezzabili soprattutto nel settore dell'energia elettrica e derivanti, come noto, dalla scelta discriminatoria a suo tempo operata di attribuire l'esercizio della MT esclusivamente a società collegate al distributore territorialmente competente e dai conseguenti effetti in termini di livelli di concentrazione del mercato³. Come l'Autorità ha potuto verificare negli anni, peraltro, tali effetti sono stati amplificati dai comportamenti opportunistici di alcuni operatori esercenti la MT che hanno potuto, con modalità spesso scorrette (nonché abusive con riferimento alla struttura concorrenziale del mercato), traghettare la clientela verso la propria divisione o società attiva sul mercato libero.

Sempre in via preliminare, inoltre, va sicuramente ricordata la particolare delicatezza del momento storico attuale, caratterizzato da dinamiche eccezionalmente critiche dei prezzi dell'energia. Si ritiene che, in questo contesto, il passaggio al mercato libero consentirà ai piccoli utenti di avere a disposizione un panorama di opportunità vantaggiose tra le quali scegliere la più conveniente, anche in termini di prezzo. Proprio per questo motivo emerge con forza l'esigenza di saper indirizzare il più possibile i consumatori ai vantaggi attualmente ottenibili sul mercato libero tramite una informazione mirata ed efficace (oltre a ricordare che il mercato libero permette l'attivazione di tutta una serie di servizi a valore aggiunto che la maggior tutela – e il servizio a tutele graduali – non consentono). Peraltro, la definitiva cessazione del servizio di maggior tutela (e dei connessi effetti distorsivi sul mercato) appare poter operare congiuntamente alla recente approvazione del Decreto istitutivo dell'Elenco dei venditori di energia elettrica⁴, nel disincentivare comportamenti ingannevoli nei confronti dell'utenza (e, eventualmente, abusivi rispetto al processo concorrenziale), valorizzando al contrario la possibilità degli operatori di competere ad armi pari e in maniera virtuosa per la contrattualizzazione dei clienti sul libero mercato.

Tanto premesso, con specifico riferimento a quanto previsto dall'art. 2 del DM trasmesso, rubricato "*Promozione dell'ingresso consapevole dei clienti finali nei mercati dell'energia*", l'Autorità intende esprimere apprezzamento per le iniziative contemplate, volte a realizzare una massiccia campagna informativa istituzionale nei confronti della clientela, al fine di incrementarne il grado di consapevolezza sulla normativa vigente in materia di apertura del mercato, sulle relative tempistiche, sugli obblighi e sui diritti dei clienti finali, nonché sulle opportunità del mercato stesso, le quali appaiono pensate anche con la doverosa attenzione al raggiungimento efficace dell'utenza (ad esempio, con riferimento alle intenzioni espresse di impostare la campagna di comunicazione prioritariamente attraverso i canali televisivi e in orari di maggior ascolto).

Con specifico riferimento al messaggio da veicolare, l'Autorità ritiene che esso dovrebbe ricordare che il servizio a tutele graduali (nel seguito anche, "STG") rappresenta un regime transitorio che accompagna l'utenza verso il mercato e non invece un punto di arrivo del processo in atto,

³ Anche la relazione di accompagnamento al DM in analisi afferma che nel settore elettrico ancora circa il 64% dei consumi domestici e il 37% di quelli di minori dimensioni non domestici (BT altri usi) sono riconducibili al primo operatore di mercato.

⁴ Cfr. il recente DM di questo stesso Ministero del 5 maggio 2022.

prevedendo dunque un esplicito invito agli utenti a cercare un fornitore di mercato libero entro il periodo di permanenza all'interno del regime temporaneo delle tutele gradualistiche.

Con espresso riferimento, poi, alle modalità di passaggio delineate per le microimprese, va rilevato che lo schema di decreto, all'art. 3 ("*Criteri per assicurare alle microimprese il servizio di fornitura di energia elettrica al 1° gennaio 2023*"), non individua ancora strumenti specifici di transizione al mercato libero, ma stabilisce che al 1° gennaio 2023 le microimprese rimaste nel regime regolato della MT siano servite, fino all'esercizio del diritto di scelta del fornitore, attraverso il Servizio a Tutele Gradualistiche disciplinato dall'ARERA ai sensi dell'articolo 1, comma 60, della legge n. 124/2017.

A tale scopo, lo schema di decreto individua alcune caratteristiche del STG stabilendo che detto servizio, di durata al più quadriennale, venga affidato con procedure concorsuali svolte dall'Acquirente Unico, disciplinate con modalità volte a favorire la più ampia partecipazione degli operatori alle procedure e ad evitare la concentrazione dell'offerta, mediante l'individuazione di aree territoriali caratterizzate da un equilibrato livello di rischio connesso alla morosità dei clienti e da omogeneità dimensionale in termini di punti di prelievo e prevedendo la fissazione di una soglia massima di tali aree aggiudicabili ad un singolo operatore pari al 35 per cento, da applicarsi sull'intero territorio nazionale ed in via cumulativa nel caso di più società appartenenti allo stesso gruppo (art. 3, comma 1, lettere a) e b)).

Si rileva che la disciplina di dettaglio relativa alle modalità di individuazione degli esercenti il STG per le microimprese è stata *medio tempore* già emanata dal regolatore di settore ARERA, attraverso la Delibera n 208 del 10 maggio 2022⁵. Le considerazioni che seguono riguardano pertanto il complesso delle previsioni relative alle modalità di designazione degli esercenti, contenute sia nello schema di decreto sia nei già emanati atti regolamentari.

Sul punto, l'Autorità osserva in primo luogo che, alla luce della finalità del decreto di cui trattasi di realizzare il superamento del regime di MT tenendo conto "*della necessità di garantire la concorrenza e la pluralità di fornitori e di offerte nel libero mercato*", appare particolarmente apprezzabile l'adozione di un meccanismo di concorrenza *per* il mercato, aperto a tutti gli operatori qualificati, ai fini della scelta del fornitore del STG.

Con riferimento al raggiungimento di condizioni massimamente concorrenziali nelle procedure di gara, l'Autorità intende più in particolare esprimere il proprio apprezzamento per i seguenti elementi:

- i. l'individuazione dei requisiti per la partecipazione alle gare, che appaiono tali da consentire la selezione di operatori correttamente qualificati, senza tuttavia deprimere il livello di competizione esprimibile anche da parte di soggetti di minori dimensioni;
- ii. le informazioni rese disponibili ai partecipanti, che appaiono adeguate e anche accresciute rispetto al *set* informativo che era stato reso disponibile nel caso delle gare per l'individuazione dei fornitori il STG alle piccole imprese;
- iii. l'individuazione dei lotti di gara, che appaiono adeguati per numerosità e livello di morosità il più possibile omogeneo, nonché costruiti in modo tale da accorpate territori anche distanti tra loro e neutralizzare così il più possibile il vantaggio competitivo degli esercenti la maggior tutela uscenti;

⁵ Nonché dettagliata dall'Acquirente Unico, soggetto designato per l'organizzazione delle procedure di gara, mediante conseguente Regolamento del 30 maggio 2022.

- iv. la fissazione di un “tetto *antitrust*” al numero massimo di aree aggiudicabili da un singolo operatore, pari al 35%, in analogia a quanto fatto per le piccole imprese;
- v. la strutturazione generale del meccanismo di asta (c.d. “asta iterativa ascendente”), che appare rispondere soprattutto all’esigenza di limitare l’eccessivo ricorso al sorteggio che ha caratterizzato l’esperienza delle gare per le piccole imprese. In particolare, in merito al disegno di gara, si prende atto della scelta di limitare la *disclosure* delle informazioni per i partecipanti nel corso della procedura (soprattutto, non rivelando in nessun caso l’identità degli offerenti attivi sui singoli lotti ad ogni turno di gara), al fine di limitare il rischio di comportamenti collusivi tra gli operatori;
- vi. l’imposizione di specifici obblighi informativi, ulteriori rispetto alle campagne istituzionali di comunicazione, in questo caso imposti agli esercenti la MT uscenti e ai gestori del STG subentranti nei confronti di ogni singolo cliente coinvolto nel processo di transizione (ad es., comunicazioni nella bolletta di chiusura e di attivazione), elemento che si ritiene correttamente adottato in funzione migliorativa rispetto all’esperienza avutasi per le piccole imprese.

Considerati tutti questi elementi, che depongono senz’altro per un giudizio positivo sul disegno di attribuzione del STG proposto dagli atti richiamati (DM e Delibera ARERA), si osserva allo stesso tempo che le condizioni generali del STG e per larga parte anche le sue condizioni economiche di offerta tendono a renderlo molto più simile ad una offerta regolamentata che ad una offerta di libero mercato. Ne consegue che l’utilizzo di detto strumento appare coerente con il dettato normativo solo nella misura in cui la permanenza degli utenti nel STG assuma natura dichiaratamente transitoria, per un unico periodo di durata predeterminata, senza ripetizione di procedure di gara sostanzialmente analoghe al termine di tale periodo di assegnazione del servizio.

Al riguardo, occorre certamente evitare che la scelta dell’utilizzo del STG produca l’indesiderato effetto di rafforzare, nei segmenti di domanda interessata, atteggiamenti di inerzia e resistenza a una ricerca attiva della migliore offerta, in ragione della consapevolezza della natura comunque ricorrente del servizio in esame alla scadenza del primo periodo pluriennale, con il rischio quindi che la transizione al mercato non si compia affatto, ma si perpetui invece, per l’approvvigionamento del servizio di fornitura dell’energia elettrica, la coesistenza di offerte a mercato con offerte a condizioni regolate (elemento che, peraltro, appare comunque destinato a permanere con riferimento agli utenti domestici rientranti nella categoria dei c.d. vulnerabili⁶).

Al fine di evitare tale rischio, l’Autorità ritiene che andrebbe espressamente introdotto e disciplinato un meccanismo di *opt-out* residuale in base al quale, alla fine del primo periodo transitorio di tutele gradualità, i clienti passino, a meno che non abbiano autonomamente scelto una diversa opzione, a un’offerta di mercato libero del fornitore designato attraverso le procedure di gara (in questo nuovo scenario, le aste successive sarebbero chiamate a designare esclusivamente i fornitori di un apposito servizio di ultima istanza, analogo alla c.d. “salvaguardia”, ad oggi esistente per i clienti di maggiori dimensioni).

Coerentemente con tale impostazione, andrebbe previsto un ulteriore pervasivo obbligo informativo in capo agli assegnatari del STG i quali, con congruo anticipo rispetto alla fine del periodo di durata del regime (ad esempio a partire dall’inizio dell’ultimo anno di servizio), dovrebbero inviare una o più comunicazioni a ogni cliente per informarlo della scadenza del periodo di fornitura a tutele gradualità, della possibilità di scegliere autonomamente qualsiasi altro fornitore sul mercato libero

⁶ Cfr. d.lgs. n. 210 dell’8 novembre 2021, art. 11.

ovvero una qualsiasi offerta di mercato libero nel proprio portafoglio (con obbligo di indicazione delle offerte disponibili), avvertendo della circostanza per cui, in assenza di una scelta espressa, lo stesso cliente verrà rifornito dal fornitore scrivente mediante un'offerta *standard* di mercato libero (eventualmente, si potrebbero fissare - a ulteriore tutela dei clienti - le caratteristiche minime di tale offerta per i clienti "inerti").

L'Autorità ribadisce che, in assenza di tale differente impostazione, il rischio è che le tutele gradualistiche – al netto di alcuni aspetti senz'altro migliorativi rispetto al regime di maggior tutela precedente, fra cui in primo luogo la selezione degli esercenti mediante procedure di gara e l'assenza di discriminazione a favore dei soli soggetti integrati nella distribuzione – non facciano altro che reiterare la permanenza in vita *sine die* di un regime per massima parte regolato, senza che si raggiunga mai l'effettiva liberalizzazione del mercato e la capacitazione del consumatore ad agire in esso come un soggetto pienamente consapevole, in grado di orientarsi e scegliere la propria offerta sul mercato libero.

L'obiettivo a cui si dovrebbe tendere, a parere dell'Autorità, è quello di avere a regime - dopo il primo periodo temporaneo di esercizio del STG - un sistema di fornitura della clientela elettrica semplificato, in cui la maggior parte degli utenti sia servita da operatori sul mercato libero ed esistano altresì un regime regolamentato rivolto esclusivamente ai clienti domestici c.d. vulnerabili e un servizio residuale di ultima istanza per chi rimanga senza fornitore, entrambi comunque assegnati con modalità competitive e non discriminatorie. Tale assetto appare, peraltro, quello maggiormente coerente con le previsioni di cui alla recente Direttiva n. 944/2019 sul mercato elettrico, che prevede la possibilità di mantenere regimi tutelati di prezzo, diversi da meccanismi di mero accompagnamento alla liberalizzazione, solo a favore di categorie specifiche di clientela individuate dagli Stati Membri, rientranti in una nozione di vulnerabilità.

In secondo luogo, con riferimento più specifico alle modalità di designazione degli esercenti il STG delineate per le microimprese, l'Autorità ritiene utile richiamare l'attenzione anche su un ulteriore aspetto di maggior dettaglio relativo al meccanismo di funzionamento delle procedure di gara. In particolare, si intende svolgere alcune considerazioni relative all'attuale assenza di un *floor* esplicito alle offerte esprimibili dagli operatori (c.d. parametro δ , a copertura dei costi di commercializzazione e sbilanciamento non coperti da ulteriori corrispettivi fissati dal regolatore), che potrebbe astrattamente condurre alla formulazione di offerte a livelli molto bassi o addirittura negativi, nell'ipotesi in cui alcuni operatori esprimano comportamenti particolarmente aggressivi su uno o più lotti. Sul punto si ritiene tuttavia che alcune caratteristiche della gara, ed in particolare quella di prevedere un numero finito di *round*, la presenza di un banditore che ad ogni *round* individua un prezzo corrente di offerta di ciascun lotto, unitamente al fatto che il regolatore ARERA deve ancora individuare, con proprio atto, il valore del prezzo iniziale per singolo lotto e la variazione con cui tale prezzo si riduce nel corso dell'asta, potranno operare nel senso di individuare di fatto un *floor* implicito alle offerte in sede di gara così da limitare sia eventuali comportamenti troppo aggressivi da parte di soggetti partecipanti che godano di vantaggi dimensionali e finanziari rispetto ad altri, sia esiti della gara in grado di disincentivare la ricerca di un'offerta di mercato libero da parte dei consumatori finali.

Infine, l'Autorità intende formulare un ulteriore e conclusivo invito al rispetto delle tempistiche da ultimo definite per il processo di liberalizzazione. In questo senso, per il rispetto della scadenza attuale per i clienti domestici, fissata al 10 gennaio 2024 (peraltro, in "proroga tecnica" rispetto alla

cessazione del regime di maggior tutela, comunque rimasta fissata per legge al 1° gennaio 2023), il successivo decreto ministeriale relativo a tale categoria di clientela andrebbe emanato subito dopo la conoscenza degli esiti delle aste per le microimprese e, dunque, al massimo entro la fine del corrente anno, al fine di consentire sia il rispetto di un ordine maggiormente fisiologico tra adozione dei criteri generali all'interno del DM e definizione della regolamentazione di dettaglio da parte dell'Autorità di settore, sia i tempi tecnici per lo svolgimento del processo di consultazione ARERA con relativa delibera nella prima parte del nuovo anno, il tutto a garanzia dell'effettivo espletamento delle procedure di gara e relativi *step* per il passaggio della clientela nella seconda parte dell'anno, per l'entrata in servizio dei nuovi esercenti il 10 gennaio 2024, senza ulteriori proroghe. A tal fine, con specifico riferimento a un altro dei contenuti del DM sottoposto a parere, ovvero la relazione ARERA circa gli esiti di gara per le microimprese (art. 3.3), si suggerisce una possibile modifica del termine per prevedere che la stessa sia disposta non entro 90 giorni come prevede il testo attuale, ma entro un tempo più breve (al massimo 60 giorni dopo la conclusione delle procedure stesse).

L'Autorità auspica che le suesposte considerazioni vengano adeguatamente tenute in considerazione ai fini dell'adozione definitiva del Decreto e dei successivi provvedimenti attesi per il completamento del processo di liberalizzazione del settore della vendita *retail* dell'energia elettrica. Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento del presente parere, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

AS1855 – COMUNE DI VILLANOVA DEL BATTISTA (AV) - ACQUISTO DI QUOTE SOCIETARIE DI ASMEA SRL

Roma, 25 luglio 2022

Comune di Villanova del Battista

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 19 luglio 2022, ha deliberato di esprimere il proprio parere, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287 relativamente al contenuto della deliberazione n. 14 del 30 maggio 2022 del Consiglio Comunale del Comune Villanova del Battista, pervenuta all'Autorità il 23 giugno 2022 e relativa all'acquisto di quote societarie di Asmea S.r.l.¹.

Risulta dalla predetta deliberazione che, nell'ambito di un aumento di capitale, il Comune abbia autorizzato l'acquisto di una partecipazione nella società Asmea S.r.l. per l'affidamento *in house* del servizio di gestione, riqualificazione e valorizzazione del proprio patrimonio. L'aumento di capitale della società Asmea S.r.l. è destinato esclusivamente all'adesione degli enti pubblici, soci degli enti fondatori, in misura corrispondente al numero dei residenti per 0,60 euro ed arrotondato alla unità di euro superiore.

La società Asmea S.r.l. è stata costituita dalla Asmel Consortile soc. cons. arl. e dalla associazione Asmel (Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali). L'oggetto sociale di Asmea S.r.l., ai sensi dell'art. 4 dello Statuto, consiste nelle attività finalizzate alla "*gestione, riqualificazione e valorizzazione del patrimonio in particolare degli Enti Soci. Detti obiettivi potranno essere perseguiti anche attraverso demolizione e ricostruzione, ristrutturazione totale e parziale, riqualificazione strutturale, sismica, energetica, integrazione di fonti rinnovabili, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici e delle emissioni inquinanti ...*" ed ancora la società "*potrà intervenire in tutto quanto attiene al patrimonio immateriale degli enti territoriali, ossia l'ambiente. A tal fine, a titolo esemplificativo e non esaustivo realizzare e/o gestire impianti energetici quali: eolico, fotovoltaico, da biomasse e altre fonti energetiche*". É inoltre previsto che l'80% del fatturato della società sarà realizzato nello svolgimento dei compiti a essa affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. Quanto all'assetto organizzativo della società, è previsto all'art. 19 dello Statuto che "*i soci cui è demandato l'esercizio del controllo analogo, potranno concludere appositi patti parasociali*" e all'articolo 20 che "*i componenti dell'organo amministrativo possono anche essere non soci*".

¹ La deliberazione è stata comunicata ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, anche "TUSPP").

A sostegno dell'operazione in esame, il Comune di Villanova del Battista evidenzia: i) le significative difficoltà che incontrano i comuni e gli enti locali per *“l’assunzione di compiti ed interventi che consentano la realizzazione efficace delle politiche di sviluppo territoriale”*, e che ii) *“la complessità normativa e l’elevata specializzazione richiesta, unita alle croniche difficoltà a reperire risorse professionali, finanziarie ed economiche adeguate allo scopo, rendono la gestione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare difficile per questa Amministrazione”*. Pertanto, il Comune, *“al fine di perseguire i suddetti obiettivi intende dotarsi di una struttura che avvii e supporti il relativo processo decisionale”*, ritenendo *“opportuno mantenere il controllo sulla gestione del proprio patrimonio immobiliare, attraverso una società pubblica sulla quale esercita il cd controllo analogo”*, dal momento che *“la gestione in house permette un ottimale impiego delle risorse pubbliche, un beneficio per la collettività nel rispetto dei principi comunitari di universalità, efficienza ed economicità del servizio, che il mercato invece non potrebbe garantire”*.

La menzionata deliberazione non individua i beni immobili oggetto di conferimento e, dunque, di valorizzazione.

Tanto premesso, si osserva che, oltre il 70% del capitale sociale di Asmea S.r.l. risulta detenuto da Asmel Consortile soc. cons. arl. rispetto alla quale l’Autorità si è già pronunciata nell’ambito di pareri *ex art. 21-bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287/90 nei quali, tra l’altro, ne esclude la natura di società *in house*, stante la non conformità delle previsioni statutarie a quanto previsto dall’art. 2, comma 1, lett. c) del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, anche “TUSPP”) in materia di controllo analogo². Ne discende, a cascata, che anche la società Asmea S.r.l. non può essere considerata una società *in house*. D’altra parte, le summenzionate norme statutarie sull’assetto organizzativo di Asmea S.r.l. non forniscono idonee garanzie in termini di controllo analogo, rimandando a futuri patti parasociali la gestione condivisa della società e prevedendo che nel consiglio di amministrazione possano esservi anche non soci. Sotto tale profilo, dunque, è senz’altro carente la motivazione addotta dal Comune di Villanova a fondamento dell’operazione di acquisizione, riconducibile alla opportunità di mantenere il controllo sul proprio patrimonio immobiliare.

Si osserva, in proposito, che il TUSPP all’art. 4, comma 3, prevede che *“al solo fine di ottimizzare e valorizzare l’utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, le amministrazioni pubbliche possono, altresì, anche in deroga al comma 1, acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato”*.

Sul punto, è intervenuta anche la Corte dei Conti dell’Emilia Romagna mediante la Delibera 1/2021, la quale ha distinto due ipotesi per la valorizzazione del patrimonio pubblico, ossia la costituzione di una società mista *ex novo* e la partecipazione ad una società preesistente. Qualora l’amministrazione intenda procedere alla costituzione *ex novo* di una società mista sarà necessaria l’indizione di una gara a doppio oggetto per la scelta del socio privato e per l’affidamento diretto del servizio alla istituenda società, mentre nel caso di acquisizione di una partecipazione in una società privata già operativa, sussisterà in capo all’amministrazione un obbligo di motivazione analitica

² Cfr. i pareri AS1790, in Boll. 39/2021; AS1829, in Boll. 16/22; AS1844, in Boll. 23/22. V., sul punto, TAR Basilicata, sentenza n. 461 del 14 giugno 2022.

delle ragioni di pubblico interesse sottese alla propria determinazione: *“l’Amministrazione dovrà dare conto, infatti, ai sensi dell’art. 5 del TUSPP dello scopo perseguito dalla società cui intende partecipare e motivare l’effettiva connessione tra lo scopo societario e le finalità di valorizzazione del proprio patrimonio, evidenziando altresì le ragioni e le finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza e della sostenibilità finanziaria”*.

Tenuto conto di quanto sopra, si ritiene che l’acquisizione della partecipazione in Asmea S.r.l. da parte del Comune di Villanova del Battista, così come rappresentata, non risulti conforme a quanto stabilito dagli articoli 16 e 4, comma 3, del TUSPP ed ai principi concorrenziali che essi intendono esprimere in materia di valorizzazione del patrimonio pubblico, potendo determinare criticità dovute alla sottrazione alle dinamiche competitive delle numerose attività contenute nell’oggetto societario senza una adeguata e analitica motivazione.

Quanto prospettato dal Comune, infatti, risulta carente sia sotto il profilo del mancato conferimento dei beni immobili da sottoporre a valorizzazione, sia in ordine alla mancanza di motivazione circa la specifica riconducibilità delle attività di cui all’oggetto sociale di Asmea S.r.l. alle finalità di valorizzazione del patrimonio e alla convenienza e sostenibilità dell’investimento così realizzato.

Ai sensi dell’articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/90, il Comune di Villanova del Battista dovrà comunicare all’Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate. Là dove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l’Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

Il presente parere sarà pubblicato nel Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito all’adeguamento del Comune di Villanova del Battista al parere motivato espresso dall’Autorità ex art. 21-bis della legge n. 287/1990 in merito all’acquisizione di una quota del capitale della società Asmea S.r.l.

Nella propria riunione del 19 luglio 2022, l’Autorità ha deliberato di inviare un parere motivato ai sensi dell’articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, pubblicato sopra la presente comunicazione, in merito alla Delibera del Consiglio Comunale di Villanova del Battista n. 14 del 30 maggio 2022, avente ad oggetto *“Acquisto quote societarie Asmea S.r.l. per l’affidamento in house providing del servizio di gestione riqualificazione e valorizzazione del patrimonio pubblico”*. In particolare, il parere ha evidenziato come l’acquisizione della partecipazione in Asmea S.r.l. da parte del Comune di Villanova del Battista, così come rappresentata, non risultasse conforme a quanto stabilito dagli artt. 4 comma 3 e 16 del TUSP ed ai principi concorrenziali che esso intende esprimere in materia di valorizzazione del patrimonio pubblico.

In particolare, quanto prospettato dal Comune risultava carente sia sotto il profilo del mancato conferimento dei beni immobili da sottoporre a valorizzazione, sia in ordine alla mancanza di motivazione circa la specifica riconducibilità delle attività di cui all'oggetto sociale di Asmea S.r.l. alle finalità di valorizzazione del patrimonio e alla convenienza e sostenibilità dell'investimento così realizzato.

In data 11 agosto 2022, il Comune di Villanova del Battista ha trasmesso all'Autorità la Delibera n. 20 del Consiglio Comunale dell'8 agosto 2022 con la quale ha revocato la Delibera n.14 del Consiglio Comunale del 30 maggio 2022 mediante la quale aveva disposto l'acquisto delle quote societarie di Asmea S.r.l.

Preso atto dell'adeguamento dell'Amministrazione al parere motivato dello scorso 19 luglio 2022 ai sensi dell'art. 21-*bis* della legge n. 287/1990, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 6 settembre 2022, ha quindi disposto di non proporre ricorso contro la menzionata Delibera n. 14/2022.

**AS1856 – MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITA'
SOSTENIBILI - CODICE DELLA NAUTICA/ISTRUTTORE PROFESSIONALE DI
VELA**

Roma, 5 agosto 2022

Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili

Con riferimento alla richiesta di parere formulata, ai sensi dell'art.3, comma 3, del D.lgs. 142/2020, da codesta Amministrazione in relazione alle disposizioni di modifica al Decreto Legislativo 18 luglio 2005, n. 171 (Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172), articoli 49-*quinquies* e 49-*sexies* in materia di istruttore professionale di vela, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 4 agosto 2022, ha ritenuto quanto segue.

Alla luce delle motivazioni evidenziate nella tabella allegata alla richiesta di parere e tenuto conto che la normativa rimuove dei vincoli alla professione di istruttore di vela precedentemente esistenti, la stessa appare proporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti e non discriminatoria.

Le disposizioni in esame, pertanto, non sembrano idonee ad introdurre ingiustificate restrizioni alla concorrenza nel settore in esame.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate entro trenta giorni dalla ricezione del parere precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE *f.f.*
Michele Ainis

**AS1857 – MINISTERO DELL'INTERNO - TULPS/PROFESSIONE GUARDIA GIURATA
IN ITALIA**

Roma, 5 agosto 2022

Ministero dell'Interno

Con riferimento alla richiesta di parere formulata, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del D.lgs. 142/2020, da codesta Amministrazione in relazione alle disposizioni di modifica all'art. 134, comma 3, del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (TULPS), l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 4 agosto 2022, ha inteso svolgere, le seguenti considerazioni.

Alla luce delle motivazioni evidenziate nella tabella allegata alla richiesta di parere, la modifica in parola appare proporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti e non discriminatoria, tenuto conto che la normativa di settore - che prescrive l'obbligo di svolgere l'attività di guardia particolare giurata in un contesto di lavoro dipendente da un Istituto di vigilanza o da altro soggetto legittimato - risponde a superiori esigenze di Pubblica Sicurezza.

Le disposizioni in esame, pertanto, non sembrano idonee ad introdurre ingiustificate restrizioni alla concorrenza nel settore in esame.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dalla ricezione del presente parere, precisandone i motivi

IL PRESIDENTE *ff.*

Michele Ainis

AS1858 – COMUNE DI CASTELVETRANO (TP) - SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI PER UTENZE NON DOMESTICHE

Roma, 5 agosto 2022

Comune di Castelvetro
Associazione Nazionale Comuni Italiani

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 4 agosto 2022, ha ritenuto di svolgere, a seguito di una segnalazione ricevuta, l'8 maggio 2022, da parte della FISE-Assoambiente, le seguenti osservazioni, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/1990, in relazione alle modalità applicative dell'art. 238, comma 10, del D.lgs. n. 152/2006 (di seguito "TUA") da parte del Comune di Castelvetro (di seguito anche "il Comune"), come da ultimo modificato dal D.lgs. n. 116/2020¹.

In premessa si ricorda che il D.lgs. n. 116/2020, per quanto di attuale interesse ha: (i) modificato la definizione di rifiuto urbano introducendo, all'art. 183 comma 1, lett. *b-ter*), TUA, la categoria dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche (di seguito, "UND")² simili ai rifiuti urbani tassonomicamente individuati nell'allegato *L-quater* del TUA e che sostituisce la previgente categoria dei rifiuti assimilati³ ai rifiuti urbani, la cui individuazione era, invece, rimessa ai singoli Comuni; (ii) novellato l'art. 238, comma 10, TUA, escludendo le UND che abbiano scelto di conferire al di fuori del servizio pubblico i rifiuti simili agli urbani - e che abbiano dimostrato "*di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessa*" - dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti.

Il Comune di Castelvetro, in risposta ad una richiesta di informazioni inviata dall'Autorità, ha precisato di applicare, in linea con la posizione in proposito espressa dall'Istituto per la finanza e l'economia locale (di seguito, "IFEL")⁴ la richiamata novella, nel senso che le UND possono

¹ Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116 recante "Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio".

² Qualificabili in base all'origine non come "urbani", ma come "speciali", ai sensi dell'art. 184 del TUA.

³ Cfr. art. 198, TUA, prima delle modifiche introdotte dal D.lgs. n. 116/2020.

⁴ Cfr. sito internet istituzionale <https://www.fondazioneifel.it>: "L'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) è una Fondazione istituita nel 2006 dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) quando, in attuazione del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 22 novembre 2005, succede al Consorzio Anci-Cnc per la fiscalità locale raccogliendone tutta l'eredità. Da allora IFEL porta avanti il ruolo di ente deputato ad assistere i Comuni in materia di finanza ed economia locale. [...], la Fondazione opera come ente di ricerca e formazione attraverso la produzione di studi, analisi e proposte di innovazione normativa atte a soddisfare le istanze dei Comuni e dei cittadini".

esercitare l'opzione di conferire al di fuori del servizio pubblico i rifiuti simili agli urbani che producono con riferimento all'insieme dei rifiuti simili prodotti e non anche con riguardo a loro singole frazioni. Il Comune di conseguenza ha sospeso interamente il servizio di raccolta nei confronti di quelle UND che abbiano esercitato tale scelta con riferimento ad alcune tipologie di rifiuti simili (ad esempio, solo per la carta e il cartone). L'Amministrazione comunale ritiene, infatti, che il novellato art. 238, comma 10, TUA "*mai si riferisce a singole tipologie di rifiuti urbani ma solo alla gestione dei rifiuti urbani prodotti dalle UND come definiti dall'art. 183, comma 1, lettera b-ter, TUA, quindi nella loro interezza*" e che, pertanto, laddove l'art. 238, comma 10, TUA, fa riferimento alla gestione di questi rifiuti non può che riferirvisi in modo unitario, senza più la possibilità di assoggettarli a regimi differenziati per tipologia di frazione come, invece, era possibile quando l'individuazione del c.d. rifiuto assimilato all'urbano era rimessa alla competenza dei singoli Comuni

L'Autorità non ritiene condivisibile la posizione espressa dal Comune di Castelvetro e dall'IFEL, perché idonea a privare di effettività la facoltà, riconosciuta alle UND, di conferire i propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico. Infatti, tutte le volte in cui nel territorio in cui operano le UND non fossero attivi soggetti industriali ai quali conferire tutte le frazioni di rifiuto simile all'urbano prodotto, esse sarebbero, di fatto, costrette ad aderire al servizio pubblico, pur in presenza di operatori privati potenzialmente più efficienti per il trattamento di singole tipologie di rifiuto, assicurando, per contro, al gestore del servizio di igiene urbana un'ingiustificata estensione della propria privativa. In definitiva, l'interpretazione della norma data dal Comune e dall'IFEL finirebbe per scoraggiare il conferimento di rifiuti recuperabili al di fuori del servizio pubblico da parte delle UND, mortificando la prevista possibilità di un loro conferimento a mercato, attraverso un'ingiustificata restrizione dal lato della domanda, che assicurerebbe, per contro, un considerevole ampliamento della privativa in favore del gestore del servizio pubblico di igiene urbana.

Anche l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (di seguito, "ARERA") ha espressamente previsto, nel "*Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*", la possibilità per le UND di conferire "*in tutto o in parte*" i propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico, al fine di ottenere una riduzione o un'esenzione della tariffa⁵. A riprova della non univocità delle posizioni sulla materia in oggetto, si sottolinea come l'ANCI Emilia Romagna abbia fatto propria la posizione di ARERA nello schema di regolamento per la disciplina della TARI che ha predisposto, ritenendo quindi che le UND possano conferire - in tutto o anche solo in parte - i propri c.d. rifiuti simili fuori dal servizio pubblico⁶.

L'interpretazione della normativa proposta dal Comune di Castelvetro, del resto, non risulta coerente nemmeno al dato letterale della norma ma, soprattutto, a quello teleologico, posto che la *ratio* della riforma di cui al D.lgs. n. 116/2020, appare piuttosto - come confermato anche dalla Circolare del Ministero per la transazione ecologica n. 37259 del 21 aprile 2021 proprio su

⁵ Cfr. Deliberazione ARERA del 18 gennaio 2022, recante "*Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*", pubblicata sul sito internet istituzionale <https://www.arera.it/it/docs/22/015-22.htm>.

⁶ L'ANCI Emilia Romagna ritiene che il coordinamento tra il vigente art. 238, comma 10, TUA e l'art. 1, comma 649, legge n. 147/2013, possa interpretarsi o (a) nel senso che la prima disposizione si applica in caso di fuoriuscita totale dell'UND dal servizio pubblico e la seconda nel caso di sua fuoriuscita parziale; oppure (b) nel senso che l'art. 238, comma 10, TUA si applica anche al caso di fuoriuscita parziale con tacita abrogazione dell'art. 1, comma 649, legge n. 147/2013. Cfr. sito internet istituzionale: <http://www.anci.emilia-romagna.it/Novita/Schema-di-regolamento-TARI-tributo-2022>.

sollecitazione dell'IFEL - quella, da un lato, di introdurre una maggiore certezza in ordine alle tipologie di rifiuti prodotti dalle UND suscettibili di essere considerati "simili" agli urbani, superando di conseguenza le differenziazioni tra i vari Comuni e, dall'altro, di ampliare lo spettro delle operazioni di gestione dei rifiuti che giustificano una riduzione della TARI dal mero "riciclo" (come previsto dall'art. 1, comma 649, legge n. 147/2013)⁷ al "recupero", al fine di incentivare tutte le operazioni rientranti in tale più ampia categoria⁸.

L'Autorità, in conclusione, auspica che l'ANCI promuova l'interpretazione della normativa in esame nel senso pro-concorrenziale che appare esserle proprio e che il Comune di Castelvetro la applichi di conseguenza.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dalla ricezione del presente parere, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE *ff*

Michel Ainis

⁷ La legge n. 147/2013 regola, in particolare, la tassa sui rifiuti (c.d. TARI).

⁸ Cfr. Circolare del MITE n. 37259 del 12 aprile 2021, adottata in condivisione con gli uffici del Ministero delle Finanze, secondo cui: "Alla luce di questa innovazione normativa, la riduzione della quota variabile prevista dal comma 649 deve essere riferita a qualunque processo di recupero, ricomprendendo anche il riciclo - operazione di cui all'allegato C della Parte quarta del TUA - al quale i rifiuti sono avviati".

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

PS12185 - NUTRISCORE-DUKAN

Provvedimento n. 30242

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 luglio 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 e del 17 maggio 2022, con i quali, ai sensi dell'art. 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. Régime Dukan Société par actions simplifiée, in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera b), del Codice del Consumo. La società è attiva nel commercio di generi alimentari tra cui i prodotti a marchio “Dukan”. La società ha dichiarato di aver realizzato un fatturato in Italia nel 2021, pari a 499.809 €.

2. Diet Lab S.A.S. in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera b), del Codice del Consumo. La società veicola informazioni sul regime alimentare, ideato dal medico francese Pierre Dukan, da seguire anche attraverso l'assunzione di prodotti a marchio “Dukan” attraverso il sito web <https://www.dietadukan.it>.

3. 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

4. Il procedimento concerne un'omissione informativa sulla confezione di alcuni prodotti alimentari a marchio “Dukan” (relativa al nome o ragione sociale e all'indirizzo dell'operatore del settore alimentare che li commercializza)¹, nonché l'apposizione di un sistema di bollinatura fronte pacco

¹ Con riferimento all'identità del professionista, sul *packaging* dei prodotti compare la sola immagine della bandiera francese e l'indicazione “Fabbricato in Francia (Alsazia)”.

(FOP), denominato *NutriScore*, sulla parte frontale delle confezioni dei prodotti. A titolo esemplificativo, ai biscotti alla noce di cocco è attribuita la categoria “A”, di colore verde. La suddetta etichetta semaforica è posta in evidenza sulle confezioni, senza ulteriori specificazioni o elementi chiarificatori del significato di tale informazione.

5. 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*

6. 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 5 novembre 2021 è stato avviato nei confronti della società Régime Dukan Société par actions simplifiée, e della società Diet Lab SAS il procedimento istruttorio PS12185 per verificare se la condotta dei professionisti 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 ragione sociale e all’indirizzo dell’operatore del settore alimentare che commercializza i prodotti a marchio “Dukan”, 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.

7. ConfAgricoltura ha effettuato l’accesso agli atti del fascicolo il 27 dicembre 2021 e il 10 marzo 2022⁴ e ha prodotto note il 2 marzo e il 1° luglio 2022⁵.

8. 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 Salute⁶. 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 GDO⁷.

² Docc. nn. 1 - 7 dell’indice del fascicolo istruttorio.

³ Doc. n. 8 dell’indice del fascicolo istruttorio.

⁴ Docc. nn. 19 e 30 dell’indice del fascicolo istruttorio.

⁵ Docc. nn. 29 e 48 dell’indice del fascicolo istruttorio.

⁶ Doc. n. 25 dell’indice del fascicolo istruttorio.

⁷ Doc. n.28 dell’indice del fascicolo istruttorio.

9. 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 membri⁸.

10. In data 31 marzo 2022 è stata comunicata alle Parti la proroga di sessanta giorni del termine di conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento⁹. In data 20 maggio 2022 è stata comunicata alle Parti l'ulteriore proroga del termine di conclusione del procedimento¹⁰.

11. In data 25 maggio 2022 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento¹¹. Nei confronti di Diet Lab S.A.S. la comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria è stata effettuata tramite pubblicazione nel Bollettino dell'Autorità, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 19, comma 2, del Regolamento sulle procedure istruttorie.

12. In data 20 giugno 2022 è pervenuta la memoria della società Régime Dukan¹².

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

13. ConfAgricoltura, in sintesi, ha argomentato che il NutriScore non rientrerebbe nel campo di applicazione dell'art. 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 art. 30 del citato Regolamento¹³. 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'art. 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 può risultare dannoso per la salute¹⁴.

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

⁸ Doc. n. 32 dell'indice del fascicolo istruttoria

⁹ Doc. n. 34 dell'indice del fascicolo istruttoria.

¹⁰ Doc. n. 39 dell'indice del fascicolo istruttoria.

¹¹ Doc. nn. 41 - 44 dell'indice del fascicolo istruttoria.

¹² Doc. n. 45 dell'indice del fascicolo istruttoria.

¹³ 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.

¹⁴ Cfr. doc. nn. 29 e 48 dell'indice del fascicolo istruttoria.

Belgio, dai quali emerge la carenza di solide basi scientifiche del sistema NutriScore, nonché la preoccupazione circa la scarsa capacità dei consumatori di comprendere il meccanismo di funzionamento del NutriScore e la necessità che i consumatori ricevano un'educazione alimentare completa ed omnicomprensiva¹⁵. 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.

14. 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.

15. 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 semaforico 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 prevenzione¹⁶.

¹⁵ Cfr., oltre a quello dell'Italia, i pareri di Bulgaria, Portogallo, Repubblica Ceca, Polonia, Germania.

¹⁶ 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.

16. Centromarca ha ripercorso le caratteristiche dei sistemi di bollinatura fronte pacco (FOP) basate sul calcolo di un punteggio inidoneo, 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.

17. 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'art. 35, comma 2, del Regolamento (UE) n. 1169/2011¹⁷, dalle quali è emerso quanto segue.

18. 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". 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 diverse¹⁸.

19. 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

¹⁷ Doc. n. 47 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.

¹⁸ 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.

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.

20. 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.

21. 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.

22. Régime Dukan, nella memoria del 20 giugno 2022, ha sostenuto la conformità del proprio operato ai decreti del Ministero della Salute francese del 19 luglio 2016 e del 31 ottobre 2017. La medesima ha, altresì, sostenuto che gli attuali *layout* delle confezioni recano l'indicazione della propria denominazione e del proprio indirizzo in conformità all'art. 9 del Regolamento (UE) n. 1169/2011.

23. La società Diet Lab SAS non ha partecipato al procedimento. Dagli elementi in atti è emersa l'estraneità della stessa alla pratica oggetto del procedimento atteso che la società Régime Dukan, come rappresentato nella propria memoria, è l'unico operatore responsabile delle informazioni riportate sulle confezioni dei prodotti.

IV. VALUTAZIONI

24. Le contestazioni mosse ai professionisti nella comunicazione di avvio del procedimento investono l'apposizione, sulla parte frontale delle confezioni dei prodotti a marchio "Dukan", del sistema di bollinatura *NutriScore*, in assenza di specificazioni o elementi chiarificatori del significato di tale bollinatura, nonché un'omissione informativa sulla confezione di detti prodotti (relativa al nome o ragione sociale e all'indirizzo dell'operatore del settore alimentare che li commercializza).

25. L'indicazione dell'identità dell'operatore del settore alimentare con il cui nome o ragione sociale sono commercializzati i prodotti è una delle prescrizioni obbligatorie in etichetta ai sensi all'art. 9, comma 1, lettera *h*), del Regolamento (UE) n. 1169/2011: la sua omissione appare rilevare, ai sensi dell'art. 22 del Codice del Consumo, in quanto non consente al consumatore il pieno esercizio dei propri diritti contrattuali.

26. Poiché è emerso dall'istruttoria che la Régime Dukan è l'operatore del settore alimentare responsabile delle informazioni riportate sulle confezioni, la società Diet Lab SAS risulta estranea alla pratica contestata nella comunicazione di avvio.

27. Come sopra riportato, il presente intervento istruttorio è teso anche a verificare se l'apposizione del bollino semaforico sulle confezioni dei prodotti a marchio "Dukan" - 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.

28. 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 europea¹⁹.

29. In assenza di una disciplina armonizzata, alcuni Stati hanno fatto leva sull'art. 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 Commissione²⁰, per adottare un sistema di bollinatura FOP, quale il *NutriScore*.

30. Sul punto, tuttavia, la stessa Commissione europea ha ritenuto che il sistema *NutriScore* non rientri nel campo di applicazione dell'art. 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.*"²¹. 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.

¹⁹ Cfr. Commissione europea - *Farm To Fork Strategy* (https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf).

²⁰ 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.

²¹ 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.

31. Giova aggiungere che l'art. 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 consumatore²².

32. 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.

33. Invero, le modalità complessive di realizzazione e comunicazione dell'etichetta semaforica forniscono una prospettiva 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 assunti²³. 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 consumatore²⁴.

34. 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 assunzione²⁵.

35. 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

²² 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.

²³ 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/ colore arancione (il secondo gradino più in basso nella scala).

²⁴ 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.

²⁵ 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.

correlata ad una migliore qualità della dieta²⁶. 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.

36. 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.

37. I limiti sopra descritti comportano 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.

38. In conclusione, l'apposizione del bollino semaforico sui prodotti a marchio "Dukan" - 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 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. Infine, l'omissione informativa, sulle confezioni dei prodotti, relativa alla ragione sociale e all'indirizzo dell'operatore del settore alimentare risulta in violazione dell'art. 22 del Codice del Consumo, in quanto omette un'informazione di cui il consumatore necessita per esercitare i propri diritti.

V. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

39. Ai sensi dell'art. 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.

40. In ordine alla quantificazione della sanzione, deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'art. 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in virtù del richiamo previsto all'art. 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.

41. Con riguardo alla gravità della violazione, nella fattispecie in esame si rileva che la condotta incide, in parte, sul pieno esercizio dei diritti contrattuali e, in parte, sulle scelte di consumo alimentare, in assenza degli elementi che consentano al consumatore di utilizzare in maniera consapevole la valutazione espressa tramite la bollinatura.

²⁶ L'assunzione giornaliera consigliata è pari a 30 g./die; cfr., *inter alia*, <https://www.fondazioneveronesi.it/>.

42. 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 2021²⁷ e sia ancora in corso; la sola omissione informativa relativa al nome e all'indirizzo dell'operatore responsabile risulta, in base agli elementi istruttori acquisiti, posta in essere almeno da settembre 2021²⁸ ed è cessata²⁹.

43. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria da irrogare a Régime Dukan Société par actions simplifiée per la condotta descritta al punto II nella misura di 30.000 € (trentamila euro);

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica descritta al punto II, posta in essere da Régime Dukan Société par actions simplifiée, 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 Régime Dukan Société par actions simplifiée, 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 e la continuazione;

b) di irrogare alla società Régime Dukan Société par actions simplifiée per la violazione di cui alla precedente lettera a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 30.000 € (trentamila euro);

c) che il professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di novanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto a).

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: BITAITRRENT), 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

²⁷ Doc. n. 6 dell'indice del fascicolo istruttorio.

²⁸ Doc. n. 6 dell'indice del fascicolo istruttorio.

²⁹ Doc. n. 46 dell'indice del fascicolo istruttorio.

scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'art. 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'art. 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.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR per il Lazio, ai sensi dell'art. 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'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 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

***Autorità garante
della concorrenza e del mercato***

Bollettino Settimanale
Anno XXXII- N. 33 - 2022

Coordinamento redazionale

Giulia Antenucci

Redazione

Valerio Ruocco, Simonetta Schettini, Manuela Villani
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Ufficio Statistica e Applicazioni Informatiche
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

Realizzazione grafica

Area Strategic Design
