

PS12131 - NUTRIScore-CARREFOUR*Provvedimento n. 30240*

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;

VISTO il proprio provvedimento del 15 febbraio 2022, con il quale, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento in ragione dell'estensione soggettiva del procedimento, al fine di garantire un adeguato contraddittorio con le Parti;

VISTA la comunicazione, pervenuta in data 10 maggio 2022, con la quale le società Interdis, Carrefour Italia S.p.A. e GS S.p.A. hanno presentato impegni ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9 del Regolamento;

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 l'ulteriore proroga del termine di conclusione del procedimento per particolari esigenze istruttorie legate alla valutazione degli impegni presentati dai Professionisti e al completamento degli adempimenti procedurali necessari nel rispetto del pieno contraddittorio con le Parti;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. Carrefour Italia S.p.A. (nel prosieguo anche Carrefour), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo. La società fa parte della Carrefour S.A., *holding* dell'omonimo gruppo. Quest'ultimo è attivo, a livello mondiale, nella distribuzione moderna al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo.

2. GS S.p.A. (nel prosieguo anche GS), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo. La società è controllata, tramite la società Carrefour Italia S.p.A., dalla Carrefour S.A., *holding* dell'omonimo gruppo.

3. Interdis, facente parte del gruppo francese Carrefour, in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo. L'operatore di diritto francese è attivo nel settore alimentare quale responsabile delle informazioni sugli alimenti *ex* art. 8 del Reg. CE 1169/11 e gestisce tutte le referenze a marchio Carrefour commercializzate in Italia.

4. Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana - ConfAgricoltura, Associazione Articolo 32 - 97 Associazione italiana per i diritti del malato e del cittadino e Associazione Codici, in qualità di segnalanti.

II. LA PRATICA COMMERCIALE

5. Il procedimento concerne la condotta dei professionisti consistente nell'apposizione, sulla parte frontale della confezione di alcune referenze alimentari a marchio Carrefour, di un sistema di bollinatura fronte pacco denominato *NutriScore*.

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: LA PRESENTAZIONE DEGLI IMPEGNI

III. 1 L'iter del procedimento

6. Sulla base delle informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo e delle segnalazioni di una organizzazione di tutela professionale e di associazioni di consumatori, pervenute nei mesi di luglio e settembre 2021¹, in data 5 novembre 2021 è stato avviato nei confronti delle società Carrefour Italia S.p.A. e GS S.p.A. il procedimento istruttorio PS12131 per verificare se la condotta dei professionisti possa 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 etichettatura².

7. In data 12 gennaio 2022³ il procedimento è stato esteso nei confronti della società di diritto francese Interdis facente parte del gruppo Carrefour France, al fine di verificare se la stessa abbia posto in essere la medesima pratica commerciale sopra descritta, in possibile violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lettera b) e 22 del Codice del Consumo.

In particolare, da quanto rappresentato da GS S.p.A. e Carrefour Italia S.p.A. con nota del 3 dicembre 2021, è emerso che la società Interdis, in qualità di operatore del settore alimentare responsabile delle informazioni sugli alimenti ex art. 8 del Reg. (UE) n. 1169/11, gestisce tutti gli alimenti a

¹ Cfr. docc. nn. 1 - 7 del fascicolo istruttorio.

² Cfr. doc. n. 8 del fascicolo istruttorio.

³ Cfr. doc. n. 23 del fascicolo istruttorio.

marchio Carrefour commercializzati in Italia sui quali appone le informazioni di etichettatura e il bollino NutriScore.

8. Le Parti hanno svolto le proprie argomentazioni difensive in più occasioni. Le memorie di GS/Carrefour sono pervenute nelle date del 3 e 17 dicembre 2021⁴. Interdis ha prodotto una nota difensiva in data 31 marzo 2022⁵.

9. Confagricoltura ha prodotto memorie nelle date del 18 e del 28 febbraio 2022 e del 1° luglio 2022⁶.

10. Le Parti hanno effettuato più volte l'accesso agli atti del fascicolo: Interdis il 15 e il 17 marzo 2022⁷; ConfAgricoltura il 22 dicembre 2021 e il 23 febbraio 2022⁸; Associazione art. 32-97 nella data del 17 febbraio 2022⁹.

11. In data 5 maggio 2022 le società GS/Carrefour e Interdis sono state sentite in audizione in teleconferenza tramite la piattaforma *Webex*¹⁰.

Sono stati, altresì, sentiti in audizione, con le medesime modalità, in data 7 febbraio 2022, il Presidente del Comitato Nazionale della Sicurezza Alimentare presso il Ministero della Salute¹¹; in data 21 febbraio 2022, Centromarca, in qualità di associazione rappresentante dei marchi del settore dei beni di largo consumo e della GDO¹².

12. 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 membri¹³.

13. 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 Regolamento¹⁴.

14. In data 10 maggio 2022 i professionisti hanno presentato una proposta di impegni¹⁵, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9 del Regolamento.

15. In data 20 maggio 2022 è stata comunicata alle Parti l'ulteriore proroga del termine di conclusione del procedimento in ragione delle particolari esigenze istruttorie legate alla valutazione degli impegni presentati dai professionisti¹⁶.

⁴ Cfr. docc. nn. 11 e 18 del fascicolo istruttorio.

⁵ Cfr. doc. n. 49 del fascicolo istruttorio.

⁶ Cfr. docc. nn. 35, 40 e 63 del fascicolo istruttorio.

⁷ Cfr. docc. nn. 42, 43, 44 e 46 del fascicolo istruttorio.

⁸ Cfr. docc. nn. 20, 22, 22 e 39 del fascicolo istruttorio.

⁹ Cfr. docc. nn. 32, 33 e 34 del fascicolo istruttorio.

¹⁰ Cfr. doc. n. 57 del fascicolo istruttorio.

¹¹ Cfr. doc. n. 30 del fascicolo istruttorio.

¹² Cfr. doc. n. 38 del fascicolo istruttorio.

¹³ Cfr. doc. n. 47 del fascicolo istruttorio.

¹⁴ Cfr. doc. n. 50 del fascicolo istruttorio.

¹⁵ Cfr. doc. n. 58 del fascicolo istruttorio.

¹⁶ Cfr. doc. n. 59 del fascicolo istruttorio.

16. In data 24 maggio 2022 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento¹⁷. Le società GS/Carrefour e Interdis hanno una presentato una memoria conclusiva congiunta il 6 giugno 2022¹⁸.

III.2 Gli elementi acquisiti e gli impegni dei professionisti

III.2.1 Gli elementi acquisiti

17. I professionisti fanno parte del gruppo internazionale Carrefour S.A. che ha sede a Parigi e vanta punti vendita nella grande distribuzione in molti Paesi europei. Le referenze commercializzate in Italia a marchio Carrefour che riportano l'etichettatura NutriScore sono 46 e tutte recano indicazioni multilingue sul *packaging*. La distribuzione di tali referenze in Italia e in altri Paesi europei fa capo alla società francese Interdis del gruppo Carrefour France.

Secondo le argomentazioni difensive delle Parti,¹⁹ Interdis era tenuta ad apporre l'etichetta semaforica su tutti i prodotti commercializzati dal gruppo sia in Francia che all'estero, in virtù della normativa francese.

18. Secondo i professionisti, le etichette in oggetto sono conformi all'art. 35 del Reg. (UE) n. 1169/2011, nonché alle disposizioni normative adottate dalla Francia e dal Belgio. Essendo apposte sulla confezione di merci legalmente commercializzate nello Stato membro di origine, vale il principio del reciproco riconoscimento nello Stato membro di destinazione, cioè l'Italia. I professionisti concludono che l'eventuale divieto di importare e distribuire prodotti contrassegnati dall'etichettatura NutriScore possa essere considerato una misura contraria ai principi comunitari, sottolineando che, nell'ambito della strategia *Farm to Fork*, la Commissione europea intende adottare, entro la fine del 2022, una proposta per l'etichettatura nutrizionale fronte pacco obbligatoria e armonizzata e, in tal senso, sta prendendo in considerazione anche il sistema NutriScore.

19. Interdis è la centrale d'acquisto per i prodotti alimentari a marchio Carrefour in Francia e sviluppa prodotti *private label* in Francia, Spagna, Italia, Belgio, Romania e Polonia.

Il gruppo Carrefour ha deciso di utilizzare il sistema NutriScore su 7 marchi (Carrefour Classic, Carrefour Sensation, Carrefour Extra, Carrefour Original, Carrefour Bio, Carrefour Vегgie e Simpl) e Interdis ha iniziato ad apporre l'etichetta dal mese di ottobre 2019. La Parte ritiene di essere legittimata ad apporre volontariamente l'etichetta NutriScore sui prodotti alimentari che immette sul mercato in quanto la Francia ha introdotto il NutriScore con l'ordinanza del 31 ottobre 2017²⁰. Pertanto, Interdis ha applicato l'etichetta a più di 3000 prodotti di cui 69 sono commercializzati in Italia e recano l'etichetta semaforica a partire dal primo trimestre del 2020.

20. 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

¹⁷ Cfr. docc. nn. 60 e 61 del fascicolo istruttorio.

¹⁸ Cfr. doc. n. 62 del fascicolo istruttorio.

¹⁹ Nel 2019 la società Interdis ha registrato presso il Ministero della Salute francese i marchi Carrefour Classic, Carrefour Extra, Carrefour Sensations, Carrefour Original, Simpl, Carrefour Bio, Carrefour Vегgie e Carrefour Bon Appetit, decidendo poi di utilizzare il sistema NutriScore sui prodotti appartenenti ai marchi citati.

²⁰ Arrêté du 31 octobre 2017 fixant la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle recommandée par l'Etat en application des articles L. 3232-8 et R. 3232-7 du code de la santé publique.

delle singole voci della dichiarazione nutrizionale obbligatoria *ex art.* 30 del citato Regolamento²¹. 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 salute²².

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 comprendere il meccanismo di funzionamento del NutriScore e la necessità che i consumatori ricevano un'educazione alimentare completa ed omnicomprensiva²³. 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.

Infine, ConfAgricoltura rileva che, contrariamente a quanto sostenuto dalle Parti, l'obbligo di apporre il bollino NutriScore su tutti i prodotti della stessa categoria commercializzati da Interdis sarebbe imposto unicamente dalla normativa francese e non sarebbe applicabile sul territorio italiano. Peraltro, l'asserito obbligo sarebbe di per sé incompatibile con la natura facoltativa e volontaria degli schemi FOP.

²¹ Gli Stati membri che vogliano 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 intra-comunitaria delle merci.

²² Cfr. docc. nn. 35, 40 e 63 del fascicolo istruttorio.

²³ Cfr., oltre a quello dell'Italia, i pareri di Bulgaria, Portogallo, Repubblica Ceca, Polonia, Germania.

21. 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.

22. 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 comporta l'assegnazione di un punteggio squilibrato nella misura in cui, ai fini della costruzione del risultato finale, riconosce una incidenza maggiore agli elementi sfavorevoli (40 punti) e una di gran lunga minore agli ingredienti favorevoli (15 punti)".

Infine, 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 prevenzione²⁴.

23. 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.

24. 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 n. 1169/2011²⁵, dalle quali è emerso quanto segue.

25. 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

²⁴ Sul punto, il Presidente osserva 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.

²⁵ Cfr. 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.

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 diverse²⁶.

26. 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.

27. 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 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.

28. 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

²⁶ 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.

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.

III.2.2 Gli impegni dei professionisti

29. In data 10 maggio 2022, Interdis e Carrefour/GS hanno presentato una proposta di impegni - che sono allegati al presente provvedimento e ne costituiscono parte integrante - così articolata.

I tre professionisti si impegnano a non utilizzare sul mercato italiano l'etichetta NutriScore:

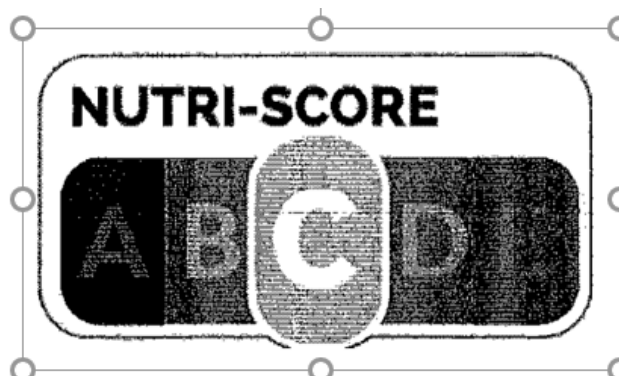
- i. sui prodotti commissionati da GS e Carrefour ai propri fornitori e commercializzati, in Italia o all'estero, con indicazione in etichetta di GS S.p.A. quale operatore responsabile delle informazioni sui prodotti stessi;
- ii. sui prodotti a denominazione di origine protetta (DOP), ad indicazione geografica protetta (IGP), sulle specialità tradizionali garantite (STG) e sui prodotti agroalimentari tradizionali (PAT);
- iii. sui prodotti della tradizione gastronomica italiana (salumi, formaggi, olio di oliva) a prescindere dal luogo di produzione²⁷;
- iv. sui prodotti a marchio Terre d'Italia.

30. I professionisti si impegnano, altresì, ad adottare, entro il 31 luglio 2022, iniziative volte a informare i consumatori sulla presenza del bollino su alcuni alimenti a marchio Carrefour. Esse consistono:

- a. nell' esporre, in modo visibile, nei punti vendita una locandina di formato diverso a seconda del punto vendita (iper, market, express).

Nella locandina, verrà riportato il seguente testo: *“I prodotti a marchio Carrefour delle linee Classic, Sensation, Extra, Original, Carrefour Bio, Carrefour Véggie, Selection e Simple, oltre che in Italia, sono commercializzate dalla società francese Interdis, facente parte del gruppo Carrefour France, in altri Paesi Europei.*

In Francia, è stato adottato il sistema di etichettatura nutrizionale volontaria NutriScore che comporta l'indicazione sulla confezione del relativo logo;



²⁷ Si tratta di un centinaio di referenze della tradizione gastronomica italiana.

Il logo non è invece presente su tutti gli altri prodotti a marchio Carrefour in quanto l'Italia non ha adottato questo sistema di dichiarazione nutrizionale volontaria.

Il sistema NutriScore esprime una valutazione dell'alimento sulla base del profilo nutrizionale, tenendo conto della presenza di elementi sfavorevoli (ad esempio, calorie, grassi, sale, ecc.) ed elementi favorevoli (frutta, fibre, verdura, ecc), attribuendo un punteggio in lettere (A, B, C, D, E) e in scala cromatica (verde, giallo, arancione e rosso).

AVVERTENZE: il sistema NutriScore è stato sviluppato in base ad un algoritmo e a valutazioni scientifiche non universalmente riconosciute e condivise.

Il sistema non tiene conto del fabbisogno e del profilo nutrizionale individuale ed il punteggio NutriScore non rappresenta un giudizio assoluto di salubrità di un alimento ma è relativo alla composizione nutrizionale dello stesso riferito a 100 g di prodotto e non ad una porzione di consumo.

Tutti gli alimenti in commercio devono essere presi in considerazione nell'ambito di una normale dieta varia e equilibrata".

Nella locandina verrà, altresì, inserito un *QRcode* che rimanderà al sito internet Carrefour Italia dove saranno fornite le informazioni relative al sistema NutriScore;

b. nell'apporre un cartellino a scaffale, in testa alla corsia dove sono presenti i prodotti con il bollino NutriScore, di dimensioni diverse a seconda del punto vendita (iper, market, express) ma tali da garantirne l'immediata visibilità.

Sui cartellini verrà riportato il seguente testo:

"Informazioni sul bollino NutriScore vedi QRcode e locandina in punto vendita".

Sui cartellini verrà, altresì, inserito un *QRcode* che rimanderà al sito internet Carrefour Italia dove saranno fornite le informazioni relative al sistema NutriScore;

c. nell'inserire il testo della locandina, sopra riportato e confermato con nota del 6 giugno 2022, e le informazioni sul NutriScore sul sito www.carrefour.it e sul sito di commercio *on line* <https://www.carrefour.it/spesa-online/>.

IV. VALUTAZIONI

31. 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 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 Europea²⁸.

²⁸ 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. Ciò premesso, la *ratio* del presente intervento istruttorio non è valutare l'opportunità o meno di introdurre un'etichetta fronte-pacco, ma la sua idoneità, allo stato, in assenza di informazioni ad essa correlate, a orientare le scelte di acquisto dei consumatori in materia di nutrizione senza generare fraintendimenti. Ciò al fine di sensibilizzare gli operatori del settore a una maggiore trasparenza circa la natura e il funzionamento dei parametri su cui si basa la valutazione espressa attraverso l'etichettatura volontariamente adottata.

33. Alla luce di tale contesto, l'Autorità ritiene che gli impegni assunti da GS/Carrefour e da Interdis siano idonei a rimuovere i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale contestati nella comunicazione di avvio.

34. Gli impegni si articolano in una serie di iniziative di carattere informativo che si avvalgono di più strumenti (locandine, cartellini a scaffale, siti internet, *QRcode*). All'ampiezza degli strumenti impiegati si accompagna una comunicazione efficace nella quale, premesso che l'Italia non ha adottato questo sistema di dichiarazione nutrizionale volontaria, vengono spiegati il funzionamento del sistema NutriScore, i limiti e gli aspetti metodologici.

Rilevano, in tal senso, i contenuti riportati sulla locandina presente nei punti vendita “[...] *Il sistema NutriScore esprime una valutazione dell'alimento sulla base del profilo nutrizionale, tenendo conto della presenza di elementi sfavorevoli (ad esempio, calorie, grassi, sale, ecc.) ed elementi favorevoli (frutta, fibre, verdura, ecc), attribuendo un punteggio in lettere (A, B, C, D, E) e in scala cromatica (verde, giallo, arancione e rosso).*

AVVERTENZE: il sistema NutriScore è stato sviluppato in base ad un algoritmo e a valutazioni scientifiche non universalmente riconosciute e condivise.

Il sistema non tiene conto del fabbisogno e del profilo nutrizionale individuale ed il punteggio NutriScore non rappresenta un giudizio assoluto di salubrità di un alimento ma è relativo alla composizione nutrizionale dello stesso riferito a 100 g di prodotto e non ad una porzione di consumo.

Tutti gli alimenti in commercio devono essere presi in considerazione nell'ambito di una normale dieta varia e equilibrata”.

Una simile comunicazione rende il consumatore edotto delle reali caratteristiche del bollino NutriScore e del valore relativo dell'indicazione nutrizionale da esso ricavabile.

35. Ulteriore misura volta a chiarire la natura e il funzionamento dei parametri su cui si basa la valutazione espressa con il semaforo è rappresentata dal rinvio informativo fruibile dal consumatore al momento dell'acquisto tramite il *QRcode* che rimanda al sito aziendale.

36. Sul sito aziendale www.carrefour.it sarà inserita una informativa che descrive il sistema NutriScore, evidenziando che “*Il logo non è invece presente su tutti gli altri prodotti a marchio Carrefour venduti solo in Italia in quanto l'Italia non ha adottato questo sistema di dichiarazione nutrizionale volontaria*” e riportando le medesime “*AVVERTENZE*” contenute nelle locandine dei punti vendita.

I medesimi contenuti saranno, altresì, inseriti sul sito di commercio *on line* <https://www.carrefour.it/spesa-on-line/>, perfezionando così in modo esaustivo ed efficace il quadro informativo a beneficio del consumatore anche nel momento in cui si accinge all'acquisto *on line*.

37. L'idoneità delle misure di carattere informativo a risolvere i profili contestati in avvio si apprezza ove si consideri che l'induzione in errore del consumatore era stata ipotizzata in ragione dell'assenza di informazioni e chiarimenti correlati all'uso di tale bollinatura.

38. Appare particolarmente significativa, infine, la previsione di eliminare, per il futuro, l'apposizione dell'etichetta semaforica su quei prodotti riconosciuti patrimonio nazionale (DOP, IGP, STP, PAT) per i quali i produttori sono obbligati a mantenere determinati tenori di nutrienti, previsti dai disciplinari di produzione, pena la perdita della certificazione nazionale ed europea. Nella stessa ottica rilevano gli impegni riguardanti i prodotti della tradizione gastronomica italiana sui quali non sarà apposto il bollino NutriScore.

39. Alla luce delle suesposte considerazioni, si ritiene che gli impegni presentati - che sono allegati al presente provvedimento e ne costituiscono parte integrante - soddisfino i requisiti previsti dall'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo.

RITENUTO, pertanto, che gli impegni presentati dalle società GS S.p.A., Carrefour Italia S.p.A. e Interdis, nei termini sopra esposti, siano idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di istruttoria;

RITENUTO, di disporre l'obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti delle società GS S.p.A., Carrefour Italia S.p.A. e Interdis;

RITENUTO, pertanto, di poter chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione

DELIBERA

a) di rendere obbligatori, nei confronti delle società GS S.p.A., Carrefour Italia S.p.A. e Interdis, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9, comma 2, lettera a), del Regolamento, gli impegni proposti dalle stesse società in data 10 maggio 2022, successivamente integrati il 6 giugno 2022, come descritti nella dichiarazione allegata al presente provvedimento, che ne costituisce parte integrante;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9, comma 2, lettera a), del Regolamento;

c) che le società GS S.p.A., Carrefour Italia S.p.A. e Interdis, entro novanta giorni dalla data di notifica della presente delibera, informino l'Autorità dell'avvenuta attuazione degli impegni.

Ai sensi dell'art. 9, comma 3, del Regolamento, il procedimento potrà essere riaperto d'ufficio, laddove:

a) il professionista non dia attuazione agli impegni;

b) si modifichi la situazione di fatto rispetto ad uno o più elementi su cui si fonda la decisione;

c) la decisione di accettazione di impegni si fondi su informazioni trasmesse dalle Parti che siano incomplete, inesatte o fuorvianti.

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza alla presente delibera 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.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

PS12183 - NUTRISCORE-PESCANOVA

Provvedimento n. 30241

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;

VISTO il proprio provvedimento del 15 febbraio 2022, con il quale, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento in ragione della sussistenza di particolari esigenze istruttorie;

VISTA la comunicazione, pervenuta in data 9 maggio 2022, con la quale la società Pescanova Italia S.r.l. ha presentato impegni ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9 del Regolamento;

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 l'ulteriore proroga del termine di conclusione del procedimento per particolari esigenze istruttorie legate alla valutazione degli impegni presentati dai Professionisti e al completamento degli adempimenti procedurali necessari nel rispetto del pieno contraddittorio con le Parti;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. Pescanova Italia S.r.l. (nel prosieguo anche Pescanova), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera b), del Codice del Consumo. Tale azienda alimentare è attiva nel settore della pesca, dell'allevamento, della trasformazione e della commercializzazione di prodotti ittici.

2. Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana - ConfAgricoltura, Associazione Articolo 32 - 97 Associazione italiana per i diritti del malato e del cittadino e Associazione Codici, in qualità di segnalanti.

II. LA PRATICA COMMERCIALE

3. Il procedimento concerne la condotta del professionista consistente nell'apposizione, sulla parte frontale della confezione di una referenza alimentare a marchio Pescanova, di un sistema di bollinatura fronte pacco denominato *NutriScore*.

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: LA PRESENTAZIONE DEGLI IMPEGNI

III. 1 *L’iter del procedimento*

4. Sulla base delle informazioni acquisite ai fini dell’applicazione del Codice del Consumo e delle segnalazioni di una organizzazione di tutela professionale e di associazioni di consumatori, pervenute nei mesi di luglio e settembre 2021¹¹, in data 5 novembre 2021 è stato avviato nei confronti della società Pescanova Italia S.r.l. il procedimento istruttorio PS12183 per verificare se la condotta del professionista possa 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 etichettatura².

5. Le Parti hanno svolto le proprie argomentazioni difensive in più occasioni. Le memorie di Pescanova sono pervenute nelle date del 3 e 15 dicembre 2021³. Confagricoltura ha prodotto due memorie il 2 marzo e il 1° luglio 2022⁴.

6. ConfAgricoltura ha effettuato l’accesso agli atti del fascicolo il 21 dicembre 2021 e il 23 febbraio 2022⁵.

7. In data 28 aprile 2022 la società Pescanova è stata sentita in audizione in teleconferenza tramite la piattaforma *Webex*⁶.

Sono stati, altresì, sentiti in audizione, con le medesime modalità, in data 7 febbraio 2022, il Presidente del Comitato Nazionale della Sicurezza Alimentare presso il Ministero della Salute⁷; in data 21 febbraio 2022, Centromarca, in qualità di associazione rappresentante dei marchi del settore dei beni di largo consumo e della GDO⁸.

1

¹ Cfr. docc. nn. 1 - 7 del fascicolo istruttorio.

² Cfr. doc. n. 8 del fascicolo istruttorio.

³ Cfr. docc. nn. 11 e 15 del fascicolo istruttorio.

⁴ Cfr. docc. nn. 34 e 43 del fascicolo istruttorio.

⁵ Cfr. docc. nn. 19, 20, 31, 32 e 33 del fascicolo istruttorio.

⁶ Cfr. doc. n. 39 del fascicolo istruttorio.

⁷ Cfr. doc. n. 26 del fascicolo istruttorio.

⁸ Cfr. doc. n. 30 del fascicolo istruttorio.

8. 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 membri⁹.

9. 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 Regolamento¹⁰.

10. In data 9 maggio 2022 il professionista ha presentato una proposta di impegni¹¹, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9 del Regolamento.

11. In data 20 maggio 2022 è stata comunicata alle Parti l'ulteriore proroga del termine di conclusione del procedimento in ragione delle particolari esigenze istruttorie legate alla valutazione degli impegni presentati dal professionista¹².

12. In data 24 maggio 2022 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento¹³.

III.2 Gli elementi acquisiti e gli impegni del professionista

III.2.1 Gli elementi acquisiti

13. Il professionista ha sostenuto che il bollino NutriScore fornisce informazioni nutrizionali volontarie (in aggiunta a quelle obbligatorie) coerenti con quanto previsto dal Reg. (UE) n. 1169/2011 (art. 35), nonché con le indicazioni del Ministero del Consumo del governo spagnolo. A sostegno delle proprie affermazioni, ha riferito che viene utilizzato in molti Paesi europei (Francia, Belgio, Germania, Lussemburgo, Olanda, Spagna e Svizzera) anche perché esisterebbero numerosi studi scientifici (non citati né riportati) secondo i quali questa etichettatura rifletterebbe meglio di altre la qualità nutrizionale dei prodotti alimentari.

14. Pescanova afferma, altresì, che il metodo NutriScore non si pone l'obiettivo di indurre il consumatore a basare la propria dieta solo su prodotti contrassegnati con un *rating* A o B (ovvero colori verdi), ma piuttosto quello di *"evidenziare le differenze nutrizionali tra prodotti della stessa famiglia"*. Il bollino semaforico consentirebbe, dunque, al consumatore di confrontare in modo semplice la composizione nutrizionale di alimenti della stessa tipologia o dello stesso alimento riconducibile a marchi diversi.

15. Il professionista riporta l'esito dell'esame dei nutrienti del *fishburger* da 200 grammi sulla base della tabella di calcolo ufficiale della Santé Publique France e dell'analisi del profilo nutrizionale condotta nel laboratorio Anfaco-Cecopesca e nel laboratorio aziendale: emerge che si tratta di un prodotto con poco sale e grassi saturi rispetto ad altri alimenti della stessa categoria e, pertanto, il punteggio assegnato pari a B (verde chiaro) *"può consentire al consumatore di scegliere un'opzione con una migliore composizione nutrizionale all'interno della gamma di fishburger di pesce surgelati"*.

16. In conclusione, la Parte dichiara di aver apposto l'etichetta semaforica sui *fishburger* destinati al mercato italiano poiché il Gruppo Nueva Pescanova stava facendo lo stesso con riguardo a tutti i

⁹ Cfr. doc. n.35 del fascicolo istruttorio

¹⁰ Cfr. doc. n. 36 del fascicolo istruttorio.

¹¹ Cfr. doc. n. 39 del fascicolo istruttorio.

¹² Cfr. doc. n. 40 del fascicolo istruttorio.

¹³ Cfr. docc. nn. 41 e 42 del fascicolo istruttorio.

prodotti in vendita in Europa (Francia, Spagna, Portogallo, Grecia). Avendo riscontrato una posizione contraria da parte dell'Italia, il gruppo ha interrotto tempestivamente l'inserimento dell'etichetta in questione sui prodotti destinati al mercato italiano: il *fishburger* da 200 grammi con il *packaging* caratterizzato dal bollino NutriScore non è, dunque, più in vendita dal 27 luglio 2021¹⁴.

17. 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 Regolamento¹⁵. 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 salute¹⁶.

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 comprendere il meccanismo di funzionamento del NutriScore e la necessità che i consumatori ricevano un'educazione alimentare completa ed omnicomprensiva¹⁷. 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,

¹⁴ Sul punto, Pescanova ha fatto presente che da gennaio a luglio 2021 ha venduto 7650 kg di prodotto messo in commercio con l'etichetta semaforica per un valore di circa 52.000 euro.

¹⁵ Gli Stati membri che vogliano 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 intra-comunitaria delle merci.

¹⁶ Cfr. docc. nn. 34 e 43 del fascicolo istruttorio.

¹⁷ Cfr., oltre a quello dell'Italia, i pareri di Bulgaria, Portogallo, Repubblica Ceca, Polonia, Germania.

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.

Infine, ConfAgricoltura osserva anche che è la stessa Pescanova a smentire la presunta obbligatorietà dell'uso del NutriScore su tutte le referenze della medesima categoria merceologica a prescindere dal Paese in cui il prodotto è commercializzato. Pescanova, infatti, ha dichiarato di aver interrotto la distribuzione in Italia dei prodotti contrassegnati dall'etichettatura semaforica non appena il governo italiano si è manifestato contrario a tale schema, e ciò nonostante i medesimi prodotti fossero venduti anche in Spagna con il bollino in questione.

18. 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.

19. 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 comporta l'assegnazione di un punteggio squilibrato nella misura in cui, ai fini della costruzione del risultato finale, riconosce una incidenza maggiore agli elementi sfavorevoli (40 punti) e una di gran lunga minore agli ingredienti favorevoli (15 punti).

Infine, 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 prevenzione¹⁸.

20. 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.

¹⁸ 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.

21. 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 n. 1169/2011¹⁹, dalle quali è emerso quanto segue.

22. 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 diverse²⁰.

23. 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.

24. 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

¹⁹ Cfr. 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.

²⁰ 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.

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.

25. 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.

III.2.2 Gli impegni del professionista

26. In data 9 maggio 2022, Pescanova ha presentato una proposta di impegni, ribadendo di non utilizzare più gli imballi riportanti il NutriScore²¹ e di aver bloccato la produzione di lotti con *packaging* caratterizzato dal bollino NutriScore non appena appresa la contrarietà dell'Italia a tale tipologia di etichetta.

Secondo la proposta di impegni, che nella loro versione definitiva sono allegati al presente provvedimento e ne costituiscono parte integrante, la società si vincola a non commercializzare in futuro, nel mercato italiano, la referenza in questione (*fishburger* da 200 grammi) con *packaging* riportante il NutriScore, a meno di cambiamenti nella posizione del governo italiano. Ha, altresì, esteso tale iniziativa anche agli altri prodotti del proprio portafoglio italiano. Ha aggiunto, infine, che non ricorrerà ad alcuna comunicazione pubblicitaria di prodotti riportanti l'etichetta NutriScore nel sito *web* e nei *social media* della Pescanova Italia, salvo che in futuro tale sistema di etichettatura non sia approvato dal governo italiano.

IV. VALUTAZIONI

27. 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

²¹ Come riferito nella memoria della Parte del 3 dicembre 2021, la referenza interessata, il *fishburger* da 200 grammi, non è più in vendita dal 27 luglio 2021.

fine del 2022, presenterà una proposta legislativa per armonizzare, a titolo obbligatorio, gli Schemi FOP in tutta l'Unione Europea²².

28. Ciò premesso, la *ratio* del presente intervento istruttorio non è valutare l'opportunità o meno di introdurre un'etichetta fronte-pacco, ma la sua idoneità, allo stato, in assenza di informazioni ad essa correlate, a orientare le scelte di acquisto dei consumatori in materia di nutrizione senza generare fraintendimenti. Ciò al fine di sensibilizzare gli operatori del settore a una maggiore trasparenza circa la natura e il funzionamento dei parametri su cui si basa la valutazione espressa attraverso l'etichettatura volontariamente adottata.

29. Alla luce di tale contesto, l'Autorità ritiene che gli impegni assunti da Pescanova siano idonei a rimuovere i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale contestati nella comunicazione di avvio.

30. Il professionista, tempestivamente intervenuto a interrompere la commercializzazione del prodotto con l'etichetta semaforica, si impegna per il futuro e su tutte le referenze del proprio assortimento ad astenersi dall'apporre l'etichettatura NutriScore.

Inoltre, la società si impegna a non pubblicizzare, sul proprio sito aziendale e sui propri canali *social*, alcun prodotto riportante il bollino NutriScore.

31. Alla luce delle suesposte considerazioni, si ritiene che gli impegni presentati - che sono allegati al presente provvedimento e ne costituiscono parte integrante - soddisfino i requisiti previsti dall'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo.

RITENUTO, pertanto, che gli impegni presentati dalla della società Pescanova Italia S.r.l., nei termini sopra esposti, siano idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di istruttoria;

RITENUTO, di disporre l'obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti della società Pescanova Italia S.r.l.;

RITENUTO, pertanto, di poter chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione

DELIBERA

a) di rendere obbligatori, nei confronti della società Pescanova Italia S.r.l., ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9, comma 2, lettera a), del Regolamento, gli impegni proposti dalla stessa società in data 9 maggio 2022, come descritti nel formulario allegato al presente provvedimento, che ne costituisce parte integrante;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9, comma 2, lettera a), del Regolamento;

c) che la società Pescanova Italia S.r.l., entro novanta giorni dalla data di notifica della presente delibera, informino l'Autorità dell'avvenuta attuazione degli impegni.

²² Cfr. Commissione Europea - Farm To Fork Strategy (https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf).

Ai sensi dell'art. 9, comma 3, del Regolamento, il procedimento potrà essere riaperto d'ufficio, laddove:

- a) il professionista non dia attuazione agli impegni;
- b) si modifichi la situazione di fatto rispetto ad uno o più elementi su cui si fonda la decisione;
- c) la decisione di accettazione di impegni si fondi su informazioni trasmesse dalle Parti che siano incomplete, inesatte o fuorvianti.

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza alla presente delibera 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.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

PS12186 - NUTRIScore-WEETABIX E ALPEN*Provvedimento n. 30243*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 luglio 2022;

SENTITO il Relatore Professor Michele Aini;

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;

VISTA la comunicazione, pervenuta in data 20 dicembre 2021, con la quale le società Weetabix Ltd. e Valsoia S.p.A. hanno presentato impegni ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9 del Regolamento;

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 legate alla valutazione degli impegni presentati dai Professionisti e al completamento degli adempimenti procedurali necessari nel rispetto del pieno contraddittorio con le Parti;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. Weetabix Ltd. (nel prosieguo anche Weetabix), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera *b*), del Codice del Consumo. Tale società è un'azienda di trasformazione alimentare responsabile della produzione di cereali per la colazione, tra cui quelli a marchio Weetabix e a marchio Alpen.

2. Valsoia S.p.A. (nel prosieguo anche Valsoia), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera *b*), del Codice del Consumo. Tale società, attiva nella produzione di alimenti vegetali, è distributrice per l'Italia, dei prodotti a marchio Weetabix e a marchio Alpen.

La società è, pertanto, l'operatore del settore alimentare responsabile delle informazioni sugli alimenti *ex* art. 8, comma 1, del Regolamento (UE) n. 1169/2011.

3. Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana - Confagricoltura, Associazione Articolo 32 - 97 Associazione italiana per i diritti del malato e del cittadino e Associazione Codici, in qualità di segnalanti.

II. LA PRATICA COMMERCIALE

4. Il procedimento concerne la condotta dei professionisti consistente nell'apposizione, sulla parte frontale della confezione di alcune referenze alimentari (contraddistinte dai marchi Alpen e Weetabix), di un sistema di bollinatura fronte pacco denominato *NutriScore*.

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: LA PRESENTAZIONE DEGLI IMPEGNI

III. 1 L'iter del procedimento

5. Sulla base delle informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo e delle segnalazioni di una organizzazione di tutela professionale e di associazioni di consumatori, pervenute nei mesi di luglio e settembre 2021¹, in data 5 novembre 2021 è stato avviato, nei confronti delle società Weetabix Ltd. e Valsoia S.p.A., il procedimento istruttorio PS12186 per verificare se la condotta dei professionisti possa 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 etichettatura².

6. Le Parti hanno svolto le proprie argomentazioni difensive: Valsoia ha depositato memorie il 3 dicembre 2021³, Weetabix ha prodotto una nota difensiva il 17 dicembre 2022⁴.

7. Anche i segnalanti hanno contribuito con il deposito di memorie. In particolare ConfAgricoltura ha prodotto memorie il 18 e il 28 febbraio 2022, nonché il 1° luglio 2022⁵.

8. Le Parti hanno effettuato più volte l'accesso agli atti del fascicolo: Valsoia il 25 novembre 2021 e il 17 marzo 2022⁶; ConfAgricoltura il 30 dicembre 2021 e il 10 marzo 2022⁷.

9. In data 20 dicembre 2021 i professionisti hanno presentato una proposta di impegni⁸, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9 del Regolamento.

¹ Cfr. docc. nn. 1 - 7 dell'indice del fascicolo istruttorio.

² Cfr. doc. n. 8 dell'indice del fascicolo istruttorio.

³ Cfr. docc. n. 15 dell'indice del fascicolo istruttorio.

⁴ Cfr. doc. n. 16 dell'indice del fascicolo istruttorio.

⁵ Cfr. docc. nn. 35, 40 e 50 del fascicolo istruttorio.

⁶ Cfr. docc. nn. 42, 43, 44 e 46 del fascicolo istruttorio.

⁷ Cfr. docc. nn. 26 e 38 dell'indice del fascicolo istruttorio.

⁸ Cfr. docc. nn. 21 e 22 dell'indice del fascicolo istruttorio.

10. 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.

11. 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.

12. 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 Regolamento¹².

In data 20 maggio 2022 è stata comunicata alle Parti l'ulteriore proroga del termine di conclusione del procedimento¹³.

13. In data 24 maggio 2022 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento¹⁴.

III.2 Gli elementi acquisiti e gli impegni dei professionisti

III.2.1 Gli elementi acquisiti

14. Con comunicazione del 6 dicembre 2021, Weetabix Ltd. ha riferito di aver adottato il sistema di bollinatura *NutriScore* sui *packaging* dei cereali per la prima colazione Oatibix Fio e Oatibix Fla, Weetabix 36 formelle, Weetabix Mins choco e Alpen Nas 560g, distribuiti in Italia in via esclusiva da Valsoia dal 2005, applicando il relativo meccanismo di calcolo elaborato dall'Agenzia Nazionale Santé Publique France. I *pack* multipaese in vendita in Italia sono corredati da etichette in più lingue in quanto predisposti per il mercato dell'Europa meridionale che annovera Paesi in cui è diffuso il *NutriScore*.

15. 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 Regolamento¹⁵. 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

⁹ Cfr. doc. n.33 dell'indice del fascicolo istruttorio.

¹⁰ Cfr. doc. n.36 dell'indice del fascicolo istruttorio.

¹¹ Cfr. doc. n.39 dell'indice del fascicolo istruttorio.

¹² Cfr. doc. n. 41 dell'indice del fascicolo istruttorio.

¹³ Cfr. doc. n. 45 dell'indice del fascicolo istruttorio.

¹⁴ Cfr. docc. nn. 46 - 49 dell'indice del fascicolo istruttorio.

¹⁵ Gli Stati membri che vogliano 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 intra-comunitaria delle merci.

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 salute¹⁶.

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 comprendere il meccanismo di funzionamento del NutriScore e la necessità che i consumatori ricevano un'educazione alimentare completa ed omnicomprensiva¹⁷. 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.

16. 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.

17. Secondo il Presidente del Comitato Nazionale della Sicurezza Alimentare presso il Ministero della Salute, *«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).

¹⁶ Cfr. docc. nn. 35, 40 e 50 dell'indice del fascicolo istruttorio.

¹⁷ Cfr., oltre a quello dell'Italia, i pareri di Bulgaria, Portogallo, Repubblica Ceca, Polonia, Germania.

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, inidonea 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 prevenzione¹⁸.

18. 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.

19. 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 n. 1169/2011¹⁹, dalle quali è emerso quanto segue.

20. 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*

¹⁸ 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.

¹⁹ Cfr. 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.

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 diverse²⁰.

21. 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.

22. 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.

23. 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.

III.2.2 Gli impegni dei professionisti

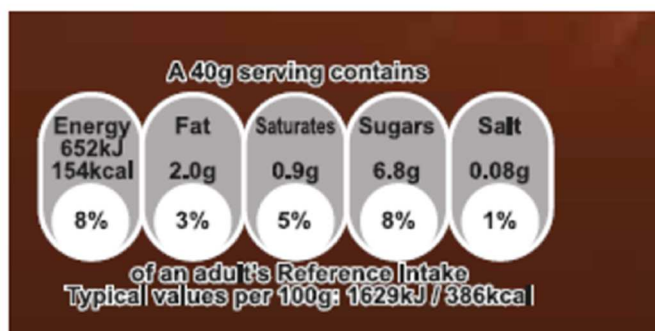
24. Il 20 dicembre 2021 Weetabix Ltd. e Valsoia S.p.A. hanno presentato una proposta di impegni che prevede misure coincidenti.

25. Gli impegni, che nella loro versione definitiva sono allegati al presente provvedimento e ne costituiscono parte integrante, consistono nella:

- cessazione della distribuzione sul mercato italiano dei prodotti della linea Avena di Weetabix (Oatibix Fio e Oatibix Fla) dal 1° gennaio 2022;
- cessazione della distribuzione sul mercato italiano del prodotto "Weetabix 36 formelle" dal 1° aprile 2022;

²⁰ 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.

- modifica del *packaging* dei prodotti Weetabix Mins choco e Alpen Nas 560 g, a decorrere dal mese di aprile 2022 (o comunque entro 4 mesi dall'eventuale accoglimento degli impegni). In luogo del bollino *NutriScore*, l'azienda intende apporre una tabella che evidenzi i dati nutrizionali più significativi, già in uso in Italia e in Europa per differenti tipologie di prodotti alimentari (cfr. figura sottostante).



IV. VALUTAZIONI

26. 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 europea²¹.

27. Ciò premesso, la *ratio* del presente intervento istruttorio non è valutare l'opportunità o meno di introdurre un'etichetta fronte-pacco, ma la sua idoneità, allo stato, in assenza di informazioni ad essa correlate, a orientare le scelte di acquisto dei consumatori in materia di nutrizione senza generare fraintendimenti. Ciò al fine di sensibilizzare gli operatori del settore a una maggiore trasparenza circa la natura e il funzionamento dei parametri su cui si basa la valutazione espressa attraverso l'etichettatura volontariamente adottata.

28. Alla luce di tale contesto, l'Autorità ritiene che gli impegni assunti da Weetabix Ltd. e Valsoia S.p.A., siano idonei a rimuovere i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale contestati nella comunicazione di avvio.

²¹ Cfr. Commissione europea - Farm To Fork Strategy (https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf).

29. Weetabix e Valsoia, infatti, hanno cessato la commercializzazione e la distribuzione di tre referenze sulle quali figurava il bollino semaforico.

30. Weetabix modificherà, altresì, il *packaging* di altre due referenze, rimuovendo il bollino NutriScore e sostituendolo con altra bollinatura che evidenzia i dati nutrizionali più significativi di una porzione dell'alimento corrispondente all'assunzione di riferimento (cd. *reference intake*). Siffatta bollinatura, che si aggiunge all'obbligatoria tabella nutrizionale, risulta idonea a veicolare ai consumatori, in modo chiaro e immediato, una informazione nutrizionale puntuale con riguardo alla porzione dell'alimento.

31. Alla luce delle suesposte considerazioni, si ritiene che gli impegni presentati - che sono allegati al presente provvedimento e ne costituiscono parte integrante - soddisfino i requisiti previsti dall'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo.

RITENUTO, pertanto, che gli impegni presentati dalle società di Weetabix Ltd. e Valsoia S.p.A. nei termini sopra esposti, siano idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di istruttoria;

RITENUTO, di disporre l'obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti di Weetabix Ltd. e Valsoia S.p.A.;

RITENUTO, pertanto, di poter chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione;

DELIBERA

a) di rendere obbligatori, nei confronti delle società di Weetabix Ltd. e Valsoia S.p.A. ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9, comma 2, lettera a), del Regolamento, gli impegni presentati il 20 dicembre 2021, come descritti nelle dichiarazioni allegate al presente provvedimento, che costituiscono parte integrante dello stesso;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9, comma 2, lettera a), del Regolamento;

c) che le società di Weetabix Ltd. e Valsoia S.p.A., entro sessanta giorni dalla data di notifica della presente delibera, informino l'Autorità dell'avvenuta attuazione degli impegni.

Ai sensi dell'art. 9, comma 3, del Regolamento, il procedimento potrà essere riaperto d'ufficio, laddove:

a) i professionisti non diano attuazione agli impegni;

b) si modifichi la situazione di fatto rispetto ad uno o più elementi su cui si fonda la decisione;

c) la decisione di accettazione di impegni si fondi su informazioni trasmesse dai professionisti che siano incomplete, inesatte o fuorvianti.

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza alla presente delibera 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.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli
