

CHECK-UP DIRITTI *INFORMARSI È SEMPLICE, RECLAMARE È FACILE*

L'OSSERVATORIO DELLA PUBBLICITÀ A CURA DI ACU – ASSOCIAZIONE CONSUMATORI UTENTI

PREMESSA

L'Osservatorio della pubblicità, iniziativa promossa da Acu - Associazione Consumatori Utenti - realizzata nell'ambito del Progetto nazionale **Check-Up Diritti - *informarsi è semplice, reclamare è facile***, si è basato su un lavoro capillare, svolto durante la realizzazione del progetto.

L'Osservatorio della Pubblicità è uno strumento pensato per analizzare e valutare le comunicazioni pubblicitarie inerenti la salute, dalla farmaceutica all'alimentazione, destinate ai consumatori.

Troppo spesso, infatti, dietro irrealistiche promesse di miracolosi dimagrimenti o di integratori che guariscono da ogni male, si celano aziende fantasma, di cui è impossibile reperire responsabili operanti sul territorio italiano o addirittura risalire alle aziende produttrici o distributrici.

Il lavoro preliminare delle attività dell'Osservatorio, che ha accompagnato ogni singola valutazione e segnalazione, si è basato sulla puntuale verifica delle normative nazionali ed europee vigenti su queste materie.

Il lavoro ha preso come base di partenza il *Regolamento CE 1924/2006*, il *Regolamento UE 432/2012* (claim salutistici), il *Regolamento UE 1169/2011* relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, il *Decreto Legislativo n.145* del 2007 pubblicità ingannevole e il *Decreto Legislativo n 205/2006* Codice del consumo .

Check-up **diritti**

l'Osservatorio della Pubblicità | 2



Iniziativa organizzata con il contributo del Ministero dello Sviluppo Economico

PUBBLICITÀ E COMUNICAZIONE NELLE PRATICHE COMMERCIALI NORMATIVA DI RIFERIMENTO

PRATICHE COMMERCIALI

In base a quanto definito dall'articolo 2 della *Direttiva 2005/29/CE*, per **PRATICA COMMERCIALE** si intende qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, **comunicazione commerciale ivi compresi la pubblicità e il marketing**, posta in essere da un professionista nei confronti di consumatori, direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto.

Sempre nell'ambito della suddetta direttiva sono evidenziate come **PRATICHE COMMERCIALI VIETATE**, tutte le **attività**:

- **Contrarie alla diligenza** cioè al normale grado della speciale competenza e attenzione – *special skill and care* - che ragionevolmente si possono presumere essere esercitate
- **Idonee a falsare** in misura rilevante il comportamento economico del consumatore in relazione al prodotto
- **Ingannevoli**
- **Aggressive**

PUBBLICITÀ

La *Direttiva 2006/114/CE* definisce **PUBBLICITÀ**, qualsiasi forma di **messaggio** che è diffuso, in qualsiasi modo, nell'esercizio di una attività commerciale, industriale, artigianale o professionale allo **scopo di promuovere il trasferimento di beni mobili o immobili**, la prestazione di opere o di servizi oppure la costituzione o il trasferimento di diritti e obblighi su di essi.

Articolo 2 Direttiva 2006/114/CE

Pratiche leali di informazione sugli alimenti

Secondo il *Regolamento UE 1169/2011* le **informazioni sugli alimenti non devono indurre in errore** su caratteristiche dell'alimento e, in particolare, la natura, l'identità, le proprietà, la composizione o attribuendo al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede.

Articolo 7 del Regolamento UE 1169/2011

Pratiche in ogni caso sleali, quindi vietate

«Black list». La *Direttiva 2005/29/CE* contiene un elenco di pratiche commerciali aggressive, tra cui affermare falsamente che un prodotto ha la capacità di **curare** malattie, disfunzioni o malformazioni.

Allegato 1 Direttiva 2005/29/CE

CLAIM SALUTISTICI

Il *Regolamento CE 1924/2006* introduce una disciplina armonizzata dei “claim” – ossia delle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari – allo scopo di garantire ai consumatori l’accuratezza e la veridicità delle informazioni. I claim nutrizionali sono suddivisi in lista «aperta» e lista «chiusa».

I claim nutrizionali (lista «aperta»)

- Claim «funzionali»
Regolamento CE 1924/2006 Articolo 13.1
- Claim basati su nuove evidenze scientifiche
Regolamento CE 1924/2006 Articolo 13.5
- *Articolo 14.a*: riduzione fattore rischio malattia
Regolamento CE 1924/2006 Articolo 14.a
- *Articolo 14.b*: sviluppo e salute dei bambini
Regolamento CE 1924/2006 Articolo 14.b

I claim nutrizionali (lista «chiusa»)

- Es. a basso contenuto calorico, senza grassi, ecc.
Allegato I del Regolamento CE 1924/2006
- Es. fonte di acidi grassi omega 3, ecc.
Allegato del Regolamento UE 116/2010
- Indicazione nutrizionale *senza sodio/sale aggiunto*
Regolamento UE 1047/2012 in aggiunta al Reg. CE 1924/2006

Condizioni di legittimità degli Health Claim

Per essere utilizzati i claim devono seguire le seguenti condizioni generali:

- non devono essere **falsi, ambigui, fuorvianti**
- non devono incoraggiare **consumi eccessivi** dell'alimento
- la quantità del prodotto deve poter essere ragionevolmente consumata.

Articolo 3,4,5 Regolamento CE 1924/2006

Condizioni specifiche

Gli Health Claim devono essere accompagnati da **specifiche informazioni**:

- importanza di un **sano stile di vita**,
- indicazione della quantità dell'alimento e delle **modalità di consumo** per conseguire l'effetto benefico, ecc.

Articolo 10 Regolamento CE 1924/2006

Indicazioni sugli integratori alimentari

In base alla *Direttiva 2002/46/CE* l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità del prodotto non attribuiscono agli integratori alimentari proprietà **terapeutiche né capacità di prevenzione o cura** delle malattie umane né fanno altrimenti riferimento a simili proprietà.

Articolo 6 Direttiva 2002/46/CE

Soggetto responsabile

L'operatore del settore alimentare **responsabile delle informazioni** sugli

alimenti è **l'operatore sotto il nome o la ragione sociale del quale l'alimento è commercializzato**. Tale operatore deve garantire la presenza e l'esattezza delle informazioni fornite.

Per i prodotti proposti alla vendita mediante una tecnica di comunicazione a distanza, **la responsabilità di fornire le informazioni obbligatorie su questi alimenti prima della conclusione dell'acquisto incombe al proprietario del sito web**.

Art. 8 Regolamento UE 1169/2011 – FAQ Commissione UE 31/01/2013

Claim Botanical

Per Botanical generalmente si intende:

- tutte le “sostanze e preparati vegetale” incluse non solo piante ma anche alghe, funghi e licheni
- un ingrediente vegetale, ovvero la “droga vegetale” ovvero la pianta in toto o sue parti (intere, a pezzi o tagliate) in forma non trattata, generalmente essiccati
- un preparato vegetale ottenuto sottoponendo l'ingrediente vegetale a vari trattamenti (ad esempio: estrazione, distillazione, spremitura, frazionamento, purificazione concentrazione, fermentazione, triturazione e polverizzazione).

DM 9 luglio 2012 Revisione gennaio 2015 Linee guida sulla documentazione a supporto dell'impiego di sostanze e preparati vegetali (Botanical)

Nel 2010, la Commissione Europea ha **sospeso la valutazione scientifica**

delle indicazioni sulla salute dei Botanical, vista la difficoltà nell'applicazione dei criteri previsti dal regolamento comunitario per la validità degli Health Claim dei prodotti alimentari. Da allora, i Botanical non sono né autorizzati, né rigettati.

In attesa della definizione a livello comunitario della valutazione dei *Claim Botanical Pending* impiegabili nella comunicazione commerciale, il Ministero della Salute ha pubblicato il *Decreto Ministeriale del 9 luglio 2012*, recante "*Disciplina dell'impiego negli integratori alimentari di sostanze e preparati vegetali*" il cui allegato ripropone le "*Linee Guida ministeriali di Riferimento per gli effetti fisiologici*" con le indicazioni transitoriamente autorizzate per gli integratori che apportano - tramite una specifica parte della pianta - sostanze e preparati vegetali.

Linee guida nazionale sulla flessibilità degli Health Claim

Linee guida sulla flessibilità degli Health Claim – Ministero della Salute

Legittimità dei claim salutistici

La sentenza del TAR del Lazio n. 3503, del 18 aprile 2012,, stabilisce tuttavia che la correttezza dell'indicazione salutista discende **dalla sua inclusione nell'elenco di claim ufficialmente approvati** secondo la procedura stabilita dal *Regolamento CE 1924/2006* e **non dalla notifica dell'etichetta** al Ministero della Salute in quanto l'esame ministeriale dell'etichetta non comporta una approvazione.

TAR del Lazio Sentenza n. 3503, del 18 aprile 2012 - Revidox

Integratori alimentari proposti come coadiuvanti per il controllo del peso

La comunicazione relativa agli integratori alimentare non deve indurre a far credere che si possano ottenere risultati utili attraverso l'uso di prodotti volti a favorire in qualche modo il transito intestinale o la diuresi.

Nell'etichettatura e nella pubblicità non va fatto alcun riferimento all'uso in caso di obesità conclamata.

Una corretta promozione pubblicitaria non deve omettere la citazione delle condizioni seguenti:

- **riduzione delle entrate energetiche** rispetto al dispendio giornaliero con una dieta ipocalorica adeguata alle specifiche esigenze individuali;
- **aumento delle uscite attraverso la rimozione di abitudini sedentarie**, ove del caso, e comunque accrescendo il dispendio energetico con l'attività fisica e il movimento

Raccomandazioni integratori alimentari proposti come coadiuvanti di diete per il controllo e la riduzione del peso - Ministero della Salute maggio 2013

Pubblicità dei medicinali

Per i farmaci tutte le iniziative pubblicitarie rivolte al pubblico devono preventivamente essere autorizzate dal Ministero della Salute, salvo quelle che si limitano a riprodurre il contenuto del foglietto illustrativo. Sempre al Ministero della Salute competono le Attività sanzionatorie.

Decreto Legislativo 24 aprile 2006 n. 219, art 118.

CODICE DI AUTODISCIPLINA - IAP

La comunicazione commerciale relativa agli integratori alimentari e ai prodotti dietetici non deve vantare **proprietà non conformi alle particolari caratteristiche dei prodotti**, ovvero **proprietà che non siano realmente possedute dai prodotti stessi**.

Inoltre detta comunicazione commerciale deve essere realizzata in modo da non indurre i consumatori **in errori nutrizionali** e deve evitare **richiami a raccomandazioni o attestazioni di tipo medico**.

Altre regole per categorie specifiche di integratori

Art. 23 bis Codice di autodisciplina pubblicitaria IAP

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

I principali ambiti di intervento dell'Agcm sono:

- garantire la tutela della concorrenza e del mercato
Legge 10 ottobre 1990, n. 287 Norme per la tutela della concorrenza e del mercato
- contrastare le pratiche commerciali scorrette nei confronti dei consumatori e delle micro imprese, tutelare le imprese dalla pubblicità ingannevole e comparativa, nonché vigilare affinché nei rapporti contrattuali tra aziende e consumatori non vi siano clausole vessatorie
Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 - Codice del consumo
Decreto Legislativo 2 agosto 2007, n. 145 - Pubblicità ingannevole

Disciplina Sanzionatoria

Come espresso dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel parere consegnato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per gli affari europei del Settore Legislativo del 18 settembre 2013 (AS1077) a proposito della "disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento CE 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari", l'eventuale mancato rispetto delle regole - ad esempio l'utilizzo di claim non sottoposti alla procedura di notifica ovvero non validati - deve essere valutato e sanzionato quale violazione delle discipline in materia di pubblicità ingannevole e di etichettatura dei prodotti alimentari per le quali tutti gli ordinamenti nazionali già

dispongono di idonei strumenti inibitori e sanzionatori di potenziali violazioni.

Attività svolta dall'AGCM nell'applicazione del Codice del Consumo

L'efficacia e la coerenza con le norme comunitarie sono già adeguatamente verificate sulla base delle disposizioni del *Codice del Consumo* (articolo 18 e ss.) in materia di pratiche commerciali scorrette nonché alla luce della vigente normativa nazionale in materia di etichettatura non conforme dei prodotti e integratori alimentari.

Svariati sono stati, finora, i provvedimenti inibitori e sanzionatori adottati dall'Autorità con riguardo alla mancata osservanza dei dettami del Regolamento Claim.

L'efficacia dell'azione dell'Autorità in questo settore ha trovato l'avallo della giurisprudenza amministrativa e ha, inoltre, trovato immediato seguito in condotte conformi osservate dagli operatori del settore che hanno provveduto, a seguito dell'adozione dei necessari provvedimenti inibitori, a modificare le indicazioni non conformi al Regolamento nelle proprie confezioni, campagne promozionali e etichette, allineandosi alle indicazioni sul punto ricevute dall'Autorità.

Va anche ricordato come l'Autorità abbia contribuito a sviluppare principi e orientamenti per un'effettiva tutela dei consumatori nel settore alimentare, che sono stati condivisi con il Ministero della Salute, con gli organi di autodisciplina e con le imprese ed i consumatori.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ritiene di essere l'organo naturalmente deputato - per struttura e attribuzioni già da tempo possedute, nonché expertise sinora maturata - a garantire

L'applicazione del suddetto Regolamento.

L'impianto procedimentale e sanzionatorio già utilizzato da questa Autorità al fine dell'accertamento e del contrasto delle pratiche commerciali scorrette di cui al Codice del Consumo, appare pienamente in grado di reprimere potenziali utilizzi impropri delle indicazioni nutrizionali in contrasto con il Regolamento CE 1924/2006.

Per questo motivi l'Osservatorio della Pubblicità, nell'ambito delle attività progettuali, ha individuato nell'Agcm l'autorità preposta a cui rivolgere la propria attività di segnalazione.

ALIMENTI DIETETICI, FUNZIONALI, INTEGRATORI E CLAIM SALUTISTICI

Linee di demarcazione tra integratori alimentari, prodotti destinati a una alimentazione particolare, alimenti addizionati di vitamine e minerali e functional food.

Criteri di composizione e di etichettatura di alcune categorie di prodotti destinati ad una alimentazione particolare.

Alla luce del complesso quadro legislativo delineatosi nel settore alimentare, e in considerazione dell'applicazione delle recenti direttive e regolamenti CE, in particolare:

- Pubblicità
Direttiva 2006/114/CE
- Pratiche leali di informazione sugli alimenti
Regolamento 1169/2011
- Affermare falsamente che un prodotto ha la capacità di curare malattie, disfunzioni o malformazioni
Allegato I della Direttiva 2005/29/CE

I claim salutistici

- *Regolamento CE 1924/2006*
- *Regolamento UE 432/2012*

I claim nutrizionali

- Es. a basso contenuto calorico, senza grassi, ecc
Allegato I del Regolamento CE1924/2006
- Es. fonte di acidi grassi omega 3, ecc.
Allegato del Regolamento UE 116/2010
- Indicazione nutrizionale senza sodio/sale aggiunto
Regolamento 1047/12 in aggiunta al Regolamento CE1924/2006

si è ritenuto opportuno concentrare il lavoro dell'**Osservatorio della Pubblicità** su :

- alimenti dietetici
- alimenti funzionali
- integratori alimentari

L'obiettivo è stato verificare da un lato l'uso che viene fatto dei claim sui prodotti presenti sul mercato e dall'altro segnalare all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato i casi in cui, a nostro parere, le normative sull'uso dei claim salutistici erano eluse.

Il *Regolamento CE 1924/2006* relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, i cosiddetti claim, si applica a tutti gli alimenti, compresi gli integratori alimentari e gli alimenti addizionati di minerali e vitamine. Tuttavia, nonostante l'articolata normativa in vigore, si continua ad assistere a una presentazione impropria dei prodotti alimentari, e in particolare degli integratori alimentari.

A complicare ulteriormente il panorama dei prodotti alimentari nei riguardi del consumatori, si è assistito negli ultimi decenni alla comparsa sul mercato di "alimenti e cibi funzionali".

Alimenti dietetici

Gli alimenti «**senza zuccheri aggiunti**», ancor prima della disciplina specifica sui claim nutrizionali e sulla salute introdotta dal *Regolamento CE 1924/2006*, sono stati **inquadriati come alimenti di consumo corrente** (classificando gli edulcoranti tra gli additivi) per l'esigenza comune della popolazione di contenere l'apporto alimentare di calorie e di zuccheri.

Gli altri **claim nutrizionali** previsti dallo stesso *Regolamento CE 1924/2006* rappresentano a loro volta un fattore limitativo per poter presentare come dietetici prodotti, ad esempio, «a basso contenuto calorico», «ricco in fibra», «a basso contenuto di sodio/sale» o «a bassissimo contenuto di sodio/sale».

La conformità di un alimento alle condizioni previste per un claim sulla salute non è il requisito per inquadrare lo stesso come dietetico, senza un adattamento nutrizionale della composizione in funzione di una destinazione particolare.

Allo stesso modo un prodotto non può ricadere tra i dietetici per la sola aggiunta di vitamine e minerali, senza altri adattamenti della composizione.

Ad esempio, una barretta addizionata di vitamine e minerali con una composizione nutrizionale complessivamente adattata come sostituto di un pasto ricade tra i prodotti dietetici, mentre una barretta che sia solo addizionata di vitamine e minerali ricade nel campo di applicazione del *Regolamento CE 1925/2006*.

In linea generale, secondo le attuali normative e le indicazioni suggerite dal Ministero della Salute, per poter essere considerato **dietetico**, un prodotto deve presentare sul piano nutritivo una composizione appositamente ideata per far fronte alle specifiche esigenze di una fascia particolare di

consumatori, quando solo questa può trarre «benefici» dal suo consumo e non l'intera popolazione, che al limite potrebbe arrivare ad averne anche degli svantaggi.

La sua composizione deve essere quindi nettamente distinta da quella di prodotti analoghi di uso corrente, ove esistenti, per effetto di un adattamento nutrizionale significativo alle esigenze nutrizionali particolari. In alcuni casi un prodotto dietetico può rappresentare l'intera razione alimentare.

Ne sono un esempio la pasta senza glutine che non apporterebbe alcun «beneficio» a un consumatore non intollerante a tale sostanza.

Infine, anche per i prodotti destinati a una alimentazione particolare, l'etichettatura nutrizionale, in presenza di claim sulla salute, deve comprendere il tenore di grassi saturi, zuccheri, fibra alimentare e sale ai sensi dell'art. 7 del *Regolamento CE 1924/2006*, come previsto per gli alimenti addizionati di vitamine e minerali (*Regolamento CE 1925/2006* art. 7, comma 3).

Alimenti funzionali

Gli alimenti funzionali sono caratterizzati da effetti addizionali legati al naturale contenuto di determinate sostanze, che potrebbero interagire con una o diverse funzioni fisiologiche dell'organismo.

Si identificano quindi come “alimenti funzionali” quegli alimenti che oltre ai loro valori nutrizionali di base, conterrebbero anche sostanze regolatrici su alcune funzioni vitali in grado di recare benefici fisiologici a chi li consuma.

Le proprietà funzionali vengono vantate nelle pubblicità o/e nell'etichetta,

e si lascia suggerire in modo più o meno esplicito:

- effetti benefici sulla salute
- prevenzione di malattie

Gli alimenti funzionali, o proposti come tali, oggi sono facilmente reperibili dai consumatori, diventando prodotti “convenzionali” e di uso quotidiano, e sempre più frequentemente inseriti in una dieta abituale.

Tra gli alimenti proposti sul mercato con caratteristiche funzionali troviamo innanzitutto i probiotici, batteri vivi presenti nello yogurt o in prodotti simili, e i prebiotici, sostanze che non vengono assorbite dall'organismo ma sono utilizzate dalla flora batterica intestinale.

Valori di regolazione delle funzioni vitali vengono vantati anche da frutta e verdura, cereali integrali, biscotti, merendine, bevande, frutta secca, bacche di goji, fave di cacao, solo per fare alcuni esempi. Senza dimenticare l'uso nella comunicazione e nella pubblicità che viene fatto a proposito di steroli vegetali associati alla riduzione dei livelli di colesterolo.

Integratori alimentari

Alla luce dell'evoluzione normativa che ha portato all'inquadramento autonomo degli **integratori alimentari**, prodotti presentati in capsule, pastiglie, compresse, pillole e simili non risultano inquadrabili tra i dietetici in quanto non rappresentano dei sucedanei di alimenti di uso corrente specificamente adattati a esigenze nutrizionali particolari.

La definizione normativa **degli integratori alimentari**, che ne viene dalla *Direttiva 2002/46/CE*, è già chiaramente indicativa. Li definisce come «*i prodotti alimentari destinati ad integrare la comune dieta e che costituiscono*

una fonte concentrata di sostanze nutritive o di altre sostanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico, sia monocomposti che pluricomposti, in forme di dosaggio, vale a dire in forme di commercializzazione quali capsule, pastiglie, compresse, pillole e simili... destinati ad essere assunti in piccoli quantitativi unitari».

Il *Decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 169*, esplicitando ulteriormente quanto comunque si evince dalla *Direttiva 2002/46/CE*, fornisce una descrizione ancora più esaustiva dei possibili costituenti degli integratori, individuando tra questi «*le vitamine e i minerali*» o «*altre sostanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico, in particolare ma non in via esclusiva aminoacidi, acidi grassi essenziali, fibre ed estratti di origine vegetale*».

In definitiva vanno considerati integratori quei prodotti concentrati in sostanze nutritive e fisiologiche che, essendo presentati in «*capsule, pastiglie, compresse, pillole e simili ... destinati ad essere assunti in piccoli quantitativi unitari*», non hanno un impatto significativo sulla razione alimentare in termini di energia, cioè di apporto calorico.

Peraltro, la marginalità di detto impatto consente di non assoggettare gli integratori al criterio dei profili nutrizionali del *Regolamento CE 1924/2006* quale garanzia della qualità nutrizionale complessiva dei prodotti oggetto di claim.

Inoltre, sempre il *Regolamento CE 1924/2006* prevede che in presenza di claim sulla salute, venga riportata in etichetta una dizione del tipo seguente:

«Il prodotto va utilizzato nell'ambito di una dieta variata ed equilibrata ed uno stile di vita sano».

Nel caso degli integratori, dove è già prevista per l'etichettatura l'indicazione che il prodotto non sostituisce una dieta variata, va aggiunta la seconda parte della frase con il riferimento allo stile di vita sano.

I Claim salutistici

Il *Regolamento UE 432/2012* contiene un elenco di indicazioni sulla salute consentite sui prodotti alimentari, diverse da quelle facenti riferimento alla riduzione dei rischi di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini.

Si tratta infatti di indicazioni funzionali - utilizzabili da qualsiasi operatore se conformi ai requisiti generali e specifici di cui al *Regolamento CE 1924/2006* e incluse nell'elenco di quelle autorizzate - che fanno riferimento al ruolo di una sostanza nutritiva o di altro tipo per la crescita, lo sviluppo e le funzioni dell'organismo, o a funzioni psicologiche e comportamentali o, fatta salva la *Direttiva 96/8/CE*, al dimagrimento, al controllo del peso, alla riduzione dello stimolo della fame, al maggiore senso di sazietà o alla riduzione dell'energia apportata dal regime alimentare.

L'elenco, oltre all'indicazione autorizzata include le relative:

- condizioni d'impiego
- restrizioni all'uso
- diciture e/o avvertenze supplementari.

La lista persegue il dichiarato intento di contribuire a rimuovere dal mercato dichiarazioni ingannevoli e non scientificamente fondate.

Laddove la formulazione di un'indicazione abbia per il consumatore lo

stesso significato di un'indicazione sulla salute consentita, in quanto dimostra l'esistenza dello stesso rapporto tra una categoria di alimenti, un alimento o uno dei suoi componenti, da un lato, e la salute, dall'altro, deve sottostare a condizioni d'uso identiche a quelle stabilite per le indicazioni incluse nell'elenco di cui al *Regolamento UE 432/2012*.

La posizione della Commissione Europea

A chiarire infine il confine tra nutraceutici, alimenti, integratori alimentari, alimenti funzionali dai prodotti medicinali, è intervenuto John Dalli che a nome della Commissione ha fornito risposta il *21 febbraio 2011* a una apposita domanda del Parlamento Europeo.

Risposta che riportiamo integralmente.

La Commissione desidera innanzitutto chiarire che il termine «nutraceutici» non è definito nella legislazione UE. Conformemente alla legislazione pertinente tali prodotti vanno classificati quali alimenti o prodotti medicinali.

Gli integratori alimentari sono classificati quali alimenti in forza della legislazione europea e sono disciplinati dalla Direttiva 2002/46/CE. Essi possono recare sull'etichetta affermazioni nutrizionali o sanitarie, conformemente a quanto disposto dal Regolamento CE 1924/2006. Conformemente a tale regolamento le affermazioni quanto al fatto che un alimento (o una delle sue componenti) abbia un impatto sulla salute devono essere autorizzate a livello europeo una volta che la loro fondatezza scientifica sia stata valutata dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Tali affermazioni possono fare riferimento esclusivamente a un effetto benefico su una funzione corporale o alla riduzione di un fattore di rischio di malattia.

L'articolo 2, paragrafo 1, lettera b) della Direttiva 2000/13/CE sull'etichettatura dei prodotti alimentari stabilisce che l'etichetta non deve attribuire agli alimenti la proprietà di prevenire, trattare o curare le malattie umane o fare riferimento a tali proprietà. I prodotti che possedessero tali proprietà corrisponderebbero alla definizione di medicinali e verrebbero quindi classificati quali prodotti medicinali dagli Stati membri. Questo principio fondamentale è stato reiterato all'articolo 6 della Direttiva 2002/46/CE.

La Direttiva 2002/46/CE prevede inoltre requisiti specifici in tema di etichettatura al fine di consentire ai consumatori di fare una scelta informata senza però che ciò si traduca in consumo eccessivo di integratori alimentari.

Infine, qualsiasi prodotto ricada sotto la definizione di «alimento» è coperto dalle disposizioni della legislazione alimentare generale (Regolamento CE 178/2002). Conformemente all'articolo 17 di tale regolamento gli operatori del settore alimentare sono responsabili della conformità degli alimenti con i pertinenti requisiti della legislazione alimentare all'interno delle aziende che essi controllano.

Gli Stati membri sono tenuti ad applicare al normativa in campo alimentare e a monitorare e verificare che le disposizioni pertinenti della normativa alimentare siano rispettate dagli operatori del settore alimentare per il tramite di un sistema di controlli ufficiali.

L'ATTIVITÀ DI SEGNALAZIONE

Il lavoro ha preso come base di partenza il *Regolamento CE 1924/2006*, il *Regolamento UE 432/2012* (claim salutistici), il *Regolamento UE 1169/2011* relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e il Decreto Legislativo n.145 del 2007 pubblicità ingannevole

I prodotti presi in considerazione sono stati dunque principalmente gli integratori alimentari, gli alimenti funzionali, i prodotti erboristici, i prodotti alimentari e i cosmetici.

L'intento è stato quello di verificare se nei messaggi promozionali usati si fosse superato il limite di demarcazione tra queste tipologie di prodotti e i farmaci veri e propri.

Il lavoro si è sviluppato su tre direzioni:

- lettura e controllo delle etichette
- valutazione delle pubblicità sia cartacea: quotidiani, riviste settimanali e mensili, sia televisiva e radiofonica
- controllo della pubblicità online attraverso banner o impression, dei siti di e-commerce e dei siti dei prodotti

Quando l'Osservatorio ha riscontrato, a suo parere, una violazione delle norme vigenti a tutela del consumatore ha inoltrato una segnalazione all'**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**.

I tempi di risposta non immediati, nel rispetto tuttavia nel nuovo regolamento (*delibera Agcm 25411 del primo aprile 2015*), non ci permettono a oggi di trarre delle considerazioni definitive sullo stato

dell'applicazione e del rispetto delle normative riguardanti gli integratori alimentari e degli alimenti funzionali .

Il lavoro di ricerca dell'Osservatorio della Pubblicità ha comunque evidenziato il **ruolo fondamentale svolto dai gestori della pubblicità online**, strumento primario oggi utilizzato per arrivare ai consumatori. È infatti attraverso banner o spot online che le aziende riescono a entrare in contatto con un numero considerevole di utenti, proporre i loro prodotti e allo stesso tempo venderli.

Questo meccanismo online vede coinvolti più soggetti:

- la concessionari della pubblicità
- il sito di informazione
- Il sito del produttore
- e infine il sito di vendita online.

Il meccanismo evidenziato è estremamente semplice: la società produttrice/distributrice acquista dalle concessionarie di pubblicità online uno spazio per pubblicizzare il proprio prodotto in rete attraverso un banner veicolando l'impression in base agli interessi dell'utente.

Può capitare quindi, che partendo da siti del tutto affidabili come testate giornalistiche di quotidiani nazionali, prestigiose riviste o motori di ricerca, ci si ritrovi su siti che di affidabile non hanno proprio nulla.

Al click sul banner il lettore viene rimbalzato su un sito civetta, realizzato appositamente ed esclusivamente per convincere il navigatore delle qualità "fuori dall'ordinario" del prodotto. Per questo motivo il sito si presenta come un web magazine dove a volte è un medico a dare la propria opinione.

Ogni successivo click sul menu del sito porta l'utente su un sito di e-commerce dove effettuare l'acquisto, garantito sempre da frasi a effetto tipo "soddisfatti o rimborsati".

L'Osservatorio ha riscontrato la violazione della normativa vigente in tutti e quattro questi livelli e ha segnalato, tra i tanti, due casi all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Il primo con la **Segnalazione n. W00046866 del 23/10/2014** il secondo con la **Segnalazione n. W00053500 del 29/09/2015**, di cui riportiamo due brevi stralci.

Segnalazione n. W00046866 del 23/10/2014

[...] *In un breve elenco le nostre osservazioni :*

- *Si dichiara apertamente che "assumendo Garcinia Cambogia Veda perderete il vostro peso senza diete o esercizio".*

- *Allo stesso modo si dichiara apertamente che "assumendo Novaslim perderete il vostro peso senza diete o esercizio".*

- *Si utilizza la figura rassicurante di una infermiera (Sara Milano infermiera di Cremona) e si cita con nome e cognome un medico (dottoressa Giulia Pietra) lasciando intendere che queste due persone lavorano in un ospedale.*

- *Non si fa cenno alla riduzione delle entrate energetiche rispetto al dispendio giornaliero con una dieta ipocalorica adeguata alle specifiche esigenze individuali; e non si invita alla rimozione di abitudini sedentarie, e/o all'aumento del dispendio energetico con l'attività fisica e il movimento.*

Nel testo, tra le altre cose si afferma che :

"Aiuta a fermare la creazione del grasso "

"Incrementa i livelli di serotonina di chi mangia per cause emotive"

"previene che il grasso si formi e sopprime il tuo appetito. Ora puoi perdere

peso senza dieta ed esercizio.

“Non dovrai più spendere ore ed ore in palestra esercitandoti e potrai dire addio alle spese costose dei cibi utilizzati per la dieta.”

Chiediamo alla autorità di verificare se le informazioni fornite da questi siti, per pubblicizzare questi prodotti, possano essere considerate ingannevoli per il consumatore. A questo proposito, in particolare, chiediamo di valutare se la proposta di utilizzo di questi prodotti, specificando che “sopprime il tuo appetito” possa indurre gli adolescenti ad acquistarlo, spingendoli a comportamenti alimentari scorretti e pericolosi (anoressia).

Inoltre chiediamo se a parere dell'autorità può riscontrarsi la responsabilità, per pubblicità ingannevole anche del sito web <http://www.messinaora.it>, per non aver chiaramente indicato che l'articolo “Sara: ho perso 38 kg in soli 2 mesi, leggi il mio blog e vedi le foto. Scopri come...” punta una pagina promozionale.

Allo stesso modo chiediamo se può essere riscontrata responsabilità per pubblicità ingannevole della concessionari pubblicitaria che gestisce questi spazi <http://www.linkwelove.it>

Tanto più se, come riteniamo probabile, la scelta del banner da presentare all'utente avviene in base alle sue esperienze di navigazione.

E se si dovesse accertare che queste promozioni / pubblicità si possano configurare come delle vere e proprie truffe ai danni del consumatore.

[...]

Segnalazione n. W00053500 del 29/09/2015

[...] *L'inserzione pubblicitaria su www.ilfoglio.it del 22/09/2015 promette “La fine dell'obesità”.*

Cliccando sul link si accede a un sito apparentemente informativo sulla salute

<http://www.medicreporter.com/> dove vengono spiegati i principi dimagranti relativi alla Piperina e in particolare si afferma che:

“I principi dimagranti scoperti permettono di mantenere una figura snella senza cambiare alimentazione.”

Questo modo di pubblicizzare il prodotto riteniamo sia tale da falsare il comportamento economico del consumatore medio, inducendolo in errore e spingendolo all'acquisto.

Malgrado il sito si presenti come un sito di informazione, ogni link presente nella pagina e nel menu porta a un altro sito dedicato alla promozione e all'acquisto online del prodotto PIPERINE FORTE.

Sulle pagine web del <http://www.piperineforte.com/> tra le cose da sapere dell'integratore si legge che:

“FUNZIONA SU CIASCUN SOGGETTO

- Non importa quanti anni tu abbia o quanto tu sia sovrappeso, l'efficacia di Piperine Forte è assicurata

indipendentemente dalla tua età, dal sesso e dal tuo stile di vita.

- Senza esercizio fisico gli effetti dell'azione della Piperina saranno comunque soddisfacenti, soltanto richiederanno maggiore tempo.”

- Accelerazione del metabolismo, che consente al tuo organismo di bruciare più velocemente il tessuto adiposo in eccesso. Il tuo peso corporeo scende costantemente, anche se conduci una vita sedentaria”

Che sia un integratore lo si desume solo leggendo la dichiarazione in calce alla pagina web.

A nostro parere queste promozioni contengono elementi di ingannevolezza nei confronti del consumatore e non

rispettano le "raccomandazioni sugli integratori alimentari proposti come coadiuvanti di diete" indicate dal Ministero della Salute.

In un breve elenco le nostre osservazioni

- Si dichiara apertamente che assumendo il prodotto si perde peso senza diete o esercizio".

- Non si fa cenno alla riduzione delle entrate energetiche rispetto al dispendio giornaliero con una dieta ipocalorica adeguata alle specifiche esigenze individuali; e non si invita alla rimozione di abitudini sedentarie, e/o all'aumento del dispendio energetico con l'attività fisica e il movimento.

[...]

Nel primo caso si è segnalato come soggetto responsabile il produttore.

Nella segnalazione si è descritto l'intero meccanismo e si sono indicati tutti gli attori coinvolti.

A questa segnalazione non si è avuta alcuna delibera da parte dell'Agcm, per cui visti trascorsi i 180 giorni crediamo si sia provveduto a una archiviazione o un non luogo a provvedere.

Nel secondo si è invece segnalata l'agenzia di pubblicità, e anche in questo caso nella segnalazione si è ricostruita l'intera catena, portando all'interesse dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato tutti gli attori coinvolti.

In quest'ultimo caso si è fatta anche una analoga segnalazione allo IAP - Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria.

Considerazioni generali sulle delibere finora ricevute dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

- Alle segnalazioni in cui si evidenziava una possibile violazione del *Regolamento CE 1924/2006* e del *Regolamento UE 432/2012* (claim salutistici) l'Autorità ha finora risposto che:
“L'autorità, in particolare, ha ritenuto che, nel caso in specie, la dicitura utilizzata, in ragione del suo contenuto, non risulti in grado di falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio al quale è diretta.”
Senza entrare così nel merito della segnalazione: quel comportamento è o non è una violazione delle normative vigenti? I claim salutistici impiegati possono o non possono essere utilizzati?
- Nonostante al momento della segnalazione online venga attribuito un codice di riferimento, quest'ultimo non è mai indicato nelle risposte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che provvede ad assegnare un nuovo numero di protocollo.
Unico riferimento che possa legare la segnalazione fatta alle risposte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato rimane quindi la data. Questa procedura può però creare equivoci o errori.
Un esempio la nostra segnalazione *n W00049097 del 19/01/2015*.
Ci è arrivata il 10 marzo 2015 una risposta per un'istanza di intervento pervenuta in data 20 gennaio 2015. L'Osservatorio non ha inviato alcuna segnalazione in quel giorno. Nel gennaio 2015 ha inviato due segnalazioni, di cui solo la segnalazione *n W00049097* può essere ricondotta alla risposta arrivata. La comunicazione del 10 marzo 2015 dell'Agcm afferma che:
“L'autorità prende atto che il sito segnalato non risulta più attivo, ha

ritenuto quindi che risultino assenti gli elementi di fatto idonei a giustificare ulteriori accertamenti”.

Tuttavia il sito segnalato dall'Osservatorio è tuttora online, con lo stesso messaggio segnalato.

Ma qual'è stato l'errore dell'Agcm: inviare all'Osservatorio il documento del 10 marzo 2015 prot. 0022202 o l'aver considerato inattivo un sito tuttora online?

- L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato tende a prendere in considerazione l'oggetto della segnalazione nel momento in cui si accinge a considerare la stessa.

Un esempio. In data 27 febbraio 2015 l'Osservatorio ha segnalato l'uso, a suo parere scorretto, dei claim salutistici così come previsto dal *Regolamento CE 1924/2006* e *Regolamento UE 432/2012*.

La risposta dell'Agcm del 28 settembre 2015 prot. 0057740 è stata: *“Il sito web che era stato oggetto di contestazione nella segnalazione, è stato modificato il 28 agosto 2015 e non riporta attualmente alcun vanto salutistico”.*

Dunque una modifica avvenuta sei mesi dopo la segnalazione porta la stessa a essere archiviata per “manifesta infondatezza”. Ancora una volta senza che si sia espresso parere riguardo al rispetto delle normative sui claim salutistici.

In realtà a essere modificata il 28 agosto 2015 è stata la pagina del sito che l'Osservatorio aveva preso ad esempio nella segnalazione, che si concludeva infatti affermando:

“in particolare ci riferiamo alla modalità di presentazione commerciale di alcuni integratori alimentari di cui l'Orecchione gocce – mts13 è stato usato da noi a puro titolo di esempio”.

Il 29 settembre l'Osservatorio ha provveduto a cinque nuove segnalazioni di cinque prodotti di altrettanti produttori in vendita sul sito ancora tramite l'utilizzo di claim salutistici violanti il *Regolamento CE 1924/2006* e il *Regolamento UE 432/2012*. Si è in attesa di avere una risposta nel merito.

- Da segnalare inoltre l'assenza online delle considerazioni e delibere prese dall'Agcm in merito alle segnalazioni fatte dall'Osservatorio nel periodo del progetto. Pensiamo infatti che sia essenziale che i claim e i contenuti delle pubblicità e dei prodotti segnalati possa essere rintracciabili in un database consultabile online sul sito dell'Agcm. Questo per poter definire in modo chiaro quale sia stato il parere dell'autorità stessa rispetto alla correttezza del loro uso.

Questa attività progettuale, considerando l'importanza del tema nei riguardi dei comportamenti dei consumatori, si ritiene debba mantenere una propria continuità negli anni, sia per ciò che riguarda l'attività di controllo e di segnalazione nel uso non congruo dei claim salutistici e della correttezza delle informazioni riportate in etichetta, sia per la pubblicità, ponendo in particolare l'attenzione sulla pubblicità online e degli spot radiotelevisivi.

Milano 22 ottobre 2015

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- DIRETTIVA 90/496/CEE del 24 settembre 1990, relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari
- DIRETTIVA 96/8/CE del 26 febbraio 1996, sugli alimenti destinati a diete ipocaloriche volte alla riduzione del peso
- DIRETTIVA 2000/13/CE del 20 marzo 2000 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità
- DIRETTIVA 2002/46/CE del 10 giugno 2002, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli integratori alimentari
- DIRETTIVA 2005/29/CE, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno
- DIRETTIVA 2006/114/CE del 12 dicembre 2006, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa
- DIRETTIVA 2008/100/CE del 28 ottobre 2008 che modifica la direttiva 90/496/CEE del Consiglio relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari per quanto riguarda le razioni giornaliere raccomandate, i coefficienti di conversione per il calcolo del valore energetico e le definizioni

- REGOLAMENTO CE 178/2002 del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare
- REGOLAMENTO CE 608/2004 del 31 marzo 2004 relativo

- all'etichettatura di prodotti e ingredienti alimentari addizionati di fitosteroli, esteri di fitosterolo, fitostanoli e/o esteri di fitostanolo
- REGOLAMENTO CE 1924/2006 del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari
 - REGOLAMENTO CE 1925/2006 del 20 dicembre 2006 sull'aggiunta di vitamine e minerali e di talune altre sostanze agli alimenti
 - REGOLAMENTO CE 1170-2009, del 30 novembre 2009, che modifica la direttiva 2002/46/CE e il regolamento CE 1925-2006 per quanto riguarda gli elenchi di vitamine e minerali e le loro forme che possono essere aggiunti agli alimenti
 - REGOLAMENTO CE 1223-2009 del 30 novembre 2009 su i prodotti cosmetici
 - REGOLAMENTO UE 116/2010 del 9 febbraio 2010, che modifica il regolamento CE n. 1924/2006 per quanto riguarda l'elenco di indicazioni nutrizionali
 - REGOLAMENTO UE 1169/2011 del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori
 - REGOLAMENTO UE 1047/2012 dell'8 novembre 2012, che modifica il regolamento CE n. 1924/2006 per quanto riguarda l'elenco di indicazioni nutrizionali
 - REGOLAMENTO UE 432/2012 del 16 maggio 2012 relativo alla compilazione di un elenco di indicazioni sulla salute consentite sui prodotti alimentari, diverse da quelle facenti riferimento alla riduzione dei rischi di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini
 - RETTIFICA DEL REGOLAMENTO UE 432/2012 della Commissione, del 16 maggio 2012, relativo alla compilazione di un elenco di indicazioni

sulla salute consentite sui prodotti alimentari, diverse da quelle facenti riferimento alla riduzione dei rischi di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini

- Interrogazione parlamentare sulla definizione di Nutraceutici e integratori alimentari E 000065 2011 risposta di John Dalli del 21/02/2011
- LEGGE 10 ottobre 1990, n. 287 - Norme per la tutela della concorrenza e del mercato
- DLGS 21 maggio 2004, n. 169 Attuazione della direttiva 2002-46-CE relativa agli integratori alimentari
- DLGS 6 settembre 2005, n. 206 CODICE DEL CONSUMO aggiornato al 13 giugno 2014
- DLGS 24 aprile 2006, n. 219 concernente i farmaci per uso umano
- DLGS 2 agosto 2007, n. 145 Pubblicità ingannevole
- Raccomandazioni sugli integratori alimentari proposti per diete e per il controllo o riduzione del peso – Ministero della Salute, maggio 2013
- As1077 – Disciplina sanzionatoria in merito alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari - 18 settembre 2013
- DM 27 marzo 2014 - Aggiornamento del DM 9 luglio 2012 sulla Disciplina dell'impiego negli integratori alimentari di sostanze e preparati vegetali - Linee guida ministeriali di riferimento per gli effetti fisiologici, applicabili in attesa della definizione dei claim sui "botanicals" a livello comunitario

- IAP Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale 58.a-ed.-27-marzo-2014
- LINEE GUIDA sulla flessibilità degli Health Claim - Ministero della Salute 25 novembre 2014
- DM 9 luglio 2012 - Revisione gennaio 2015 Linee guida sulla documentazione a supporto dell'impiego di sostanze e preparati vegetali (botanicals) negli integratori alimentari
- Delibera AGCM 1 aprile 2015 n.25411 - Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa