

Gli “health claims” e l’etichettatura degli alimenti

Vito Rubino

1.- Introduzione

Ad ormai sette anni dalla pubblicazione del regolamento 1924/06 CE sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute nell’etichettatura dei prodotti alimentari¹ la disciplina dei c.d. “health claims” sembra avviarsi a definitiva sistematizzazione.

Il regolamento di esecuzione del maggio 2012 n. 432 della Commissione europea² ha infatti posto fine per gran parte dei prodotti interessati dalla materia³ al regime transitorio previsto dall’art. 27 del regolamento-base⁴ in forza del quale le aziende potevano continuare a fare uso sotto la propria responsabilità delle indicazioni concernenti i benefici per le funzioni fisiologiche dell’organismo in attesa del completamento delle valutazioni EFSA sui claims censiti a livello nazionale dopo l’entrata in vigore della disciplina in commento⁵.

Pressoché l’intero ambito delle indicazioni in oggetto è quindi ormai entrato in una dimensione di mercato amministrata, connotata dal carattere autorizzatorio⁶ dei provvedimenti che rendono lecito il ricorso ad affermazioni salutistiche in etichetta.

Ciò ha contribuito a diradare i dubbi interpretativi sorti nella fase di prima applicazione della norma, orientando gli operatori verso scelte “obbligate” e preventivamente validate.

Tuttavia, anche a causa della severità dei provvedimenti esecutivi e delle prime pronunce giurisprudenziali interpretative, il nuovo assetto rischia di ridurre drasticamente il livello degli investimenti in un settore che più di altri ha manifestato vivacità nelle difficili condizioni di mercato degli ultimi anni.

La materia risulta quindi tutt’oggi di estrema attualità nel dibattito giuridico ed economico, presentando rilevanti problematiche applicative di cui si darà conto nei paragrafi che seguono.

Per ragioni sistematiche si analizzeranno separatamente le questioni attinenti l’attuale evoluzione della disciplina nell’ordinamento dell’Unione europea dalle questioni che stanno caratterizzando il dibattito a livello nazionale, pur essendo ovviamente le une strettamente connesse alle altre.

(¹) Cfr. il Regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari. Sulla disciplina delle indicazioni salutistiche nell’etichettatura degli alimenti si vedano in dottrina i contributi di S. Masini, *Prime note sulla disciplina europea delle indicazioni nutrizionali e sulla salute*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2007, p. 73 ss.; L. Petrelli, *Le nuove regole comunitarie per l’utilizzo di indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, p. 50 ss.; Id., *I prodotti alimentari della salute*, in questa *Rivista*, 2011, n. 3, p. 5; Id. *Health food and health and nutritionally claims*, in L. Costato - F. Albisinni (eds.), *European Food Law*, Padova, 2012, p. 301 ss.; A. Meisterernst, B. Haber (eds.), *Health & Nutrition Claims. Commentary on the EU Health Claims Regulation*, Berlin, 2010; V. Silano, R. Paoletti, A. Poli, G. Andreis (a cura di), *Indicazioni nutrizionali e sulla salute in material di alimenti dell’Unione europea*, Milano, 2010, e, per ulteriori citazioni, il mio lavoro *Le indicazioni sulla salute nell’etichettatura degli alimenti fra orientamenti della Corte di giustizia Ue e prime disposizioni applicative: siamo ancora a metà del guado?*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 319 ss.

(²) Cfr. il Regolamento (UE) n. 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, più volte modificato ed ampliato.

(³) Attualmente pendono ancora le valutazioni EFSA sui c.d. “botanicals”, ossia le proprietà delle sostanze vegetali utilizzate in erboristeria a causa della perdurante difficoltà di classificazione giuridica dei relativi prodotti (su cui si veda il sito <http://www.efsa.europa.eu/it/topics/topic/botanicals.htm>). Sono inoltre state avviate alcune revisioni di giudizi di rigetto adottati da EFSA in relazione a sostanze per le quali non era stata fornita documentazione scientifica sufficiente o con adeguato livello di caratterizzazione. Per ulteriori informazioni in merito è possibile consultare il sito dell’EFSA all’indirizzo <http://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/nutrition.htm>.

(⁴) L’articolo 27 co. 5 del regolamento recita: “le indicazioni sulla salute di cui all’articolo 13, paragrafo 1, lettera a) possono essere fornite dalla data di entrata in vigore del presente regolamento fino all’adozione dell’elenco di cui all’articolo 13, paragrafo 3, sotto la responsabilità degli operatori economici del settore alimentare, purché siano conformi al presente regolamento e alle vigenti disposizioni nazionali applicabili e fatta salva l’adozione delle misure di salvaguardia di cui all’articolo 23”.

(⁵) Ai sensi dell’articolo 13 co. 2 del regolamento «gli Stati membri forniscono alla Commissione gli elenchi delle indicazioni di cui al paragrafo 1 entro il 31 gennaio 2008, corredati delle rispettive condizioni applicabili e dei riferimenti alla fondatezza scientifica pertinente».

(⁶) È appena il caso di ricordare che l’articolo 10 del regolamento 1924/06 CE vieta in termini generali il ricorso ad affermazioni volontarie sui contenuti nutrizionali e salutistici del prodotto nell’etichettatura degli alimenti che non siano comprese nell’allegato del regolamento o non siano state preventivamente validate da EFSA ed accettate dalla Commissione europea ex art. 13 e 14. La disciplina dei c.d. claims relativi alle funzioni fisiologiche dell’organismo (cfr. art. 13 del regolamento) si è connotata, come accennato, per una fase iniziale d’impulso da parte degli Stati membri che hanno raccolto la documentazione relativa alle affermazioni maggiormente diffuse sul mercato chiedendo la valutazione da parte dell’Authority UE sulla sicurezza alimentare. La procedura ha portato alla formazione di un elenco ridotto di affermazione per cui è stato riconosciuto il nesso causa-effetto fra la sostanza indicata come attiva e l’effetto salutistico promesso, recepito dalla Commissione con il regolamento 432/2012 UE e ss. integrazioni. Qualunque aggiunta all’elenco oggi può

2.- Gli health-claims nel diritto UE: questioni interpretative ed applicative

Sul piano del diritto dell'Unione europea l'attenzione è attualmente concentrata nella definizione del carattere della norma e della sua ampiezza.

Le prime due pronunce interpretative della Corte di giustizia hanno evidenziato la valenza generale della disciplina-base e, di conseguenza, la sua capacità di regolare anche fattispecie ai confini della materia in discussione o dai connotati giuridici incerti⁷.

È stato anzitutto ribadito che le finalità del regolamento 1924/06 CE sono prioritariamente la tutela della salute e dei consumatori. In funzione di ciò la Corte ha adottato un criterio di lettura improntato ad elevati *standards* di protezione, come imposto dagli artt. 168-169 TFUE, che si traduce in un approccio al contempo estensivo e rigoroso.

Nel caso *Deutsches Weintor*⁸ è stata ritenuta riconducibile ai c.d. *claims* salutistici- e come tale assoggettata ai divieti ed alle restrizioni del regolamento 1924/06 CE- una affermazione concernente la migliore digeribilità di un vino a bassa acidità, pur ammettendo che il messaggio si riferiva ad un effetto puramente transitorio, privo di conseguenze permanenti sul fisiologico stato di benessere del consumatore⁹.

Nelle proprie valutazioni la Corte ha affermato che «è pacifico che le indicazioni dirette a promuovere gli alimenti su cui compaiono, richiamando un vantaggio nutrizionale o fi-

siologico o qualsiasi altro vantaggio legato alla salute rispetto a prodotti analoghi, orientano le scelte dei consumatori. Tali scelte influenzano direttamente la quantità complessiva delle diverse sostanze nutritive o di altro tipo che essi scelgono di assumere, giustificando quindi le restrizioni imposte dal regolamento in parola per quanto riguarda l'impiego di siffatte indicazioni»¹⁰.

D'altro canto con riferimento alla lamentata compressione delle libertà economiche sancite anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹¹ (cfr. artt. 15 par. 1 sul diritto al lavoro ed alla libertà professionale; art. 16 sulla libertà d'impresa) la Corte ha operato un bilanciamento con il diritto alla salute (cfr. art. 35 della Carta) e ritenuto che la tutela di quest'ultima «costituisce, come affermato dall'articolo 9 TFUE, un obiettivo di interesse generale idoneo a giustificare, ove necessario, una restrizione di una libertà fondamentale»¹², peraltro con modalità nel caso di specie giudicate in ogni caso proporzionate¹³.

Nella successiva sentenza 18 luglio 2013, *Green- Swan Pharmaceuticals*¹⁴, la Corte ha ribadito i criteri interpretativi già adottati nella sentenza *Deutsches Weintor*, sottolineando che il concetto di indicazione sulla salute contenuto nell'articolo 2, paragrafo 2, punto 5 del regolamento si fonda sul rapporto esistente fra un alimento o uno dei suoi componenti da una parte, e la salute dall'altra, senza «alcuna precisazione né in ordine al carattere diretto o indiretto che tale rapporto deve avere, né in ordine alla sua intensità o

essere effettuata solo previa richiesta di valutazione scientifica da parte di EFSA di un *dossier* appositamente predisposto dall'operatore interessato e successiva inclusione del *claim* nel registro delle affermazioni validate tenuto dalla Commissione. Le affermazioni di cui all'articolo 14 sono state, invece, sin dal principio soggette a procedure di valutazione individuale e preventiva da parte dell'EFSA.

(⁷) Per esigenze di sintesi non è qui possibile elencare le diverse fattispecie di "confine" nei confronti delle quali l'applicazione del regolamento risulta dubbia. Per maggiori dettagli mi sia consentito rimandare al mio lavoro *Le indicazioni cit.*, p. 330 e nota 22.

(⁸) Cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE del 6 settembre 2012 in causa C-544/10, *Deutsches Weintor e G c. Land Rheinland-Pfalz*, non ancora pubblicata in *Racc.*, su cui si vedano i commenti di L. Gonzalez Vaqué, *El Tjue interpreta el regolamento n. 1924/06 relativo a las declaraciones de propiedades saludables en los alimentos: al sentencia "Deutsches Weintor"*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it n. 3-2012, p. 3; S. Masini, *Informazioni sulla salute tra valutazioni etiche e dimensione normativa: il caso del vino*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2012, n. 11, p. 679 ss.; S. Roset, *Santé publique: publicité et étiquetage des alcools et protection des consommateurs*, *Europe*, 2012, n. 11, p. 26 ss.; J. Prouteau, *Santé publique et libertés économiques: une nouvelle illustration d'une conciliation favorable à la santé publique*, *Rev. Lamy dr. aff.*, 2012, n. 77, p.66 ss.; G. Jesu, *Vino e indicazioni sulla salute nella pronuncia della Corte di giustizia europea: un vino non può definirsi "facilmente digeribile"*, *Riv. dir. agr.*, 2012, II, p.392 ss.; V. Rubino, *Facilmente digeribile... Ma non per la Corte di giustizia! Ovvero: della nozione di 'informazioni sulla salute' nell'etichettatura delle bevande alcoliche secondo la normativa Ue*, in *Dir. com. sc. int.*, 2012, n. 4, p. 697 ss.; B. Van der Meulen, E. Van der Zee, *"Through the Wine Gate". First Steps towards Human Rights Awareness in EU Food (Labelling) Law*, in *Eur. food and feed law rev.*, 2013, n. 1, p.41 ss.

(⁹) Cfr. i punti 32 e 34-38 delle motivazioni.

(¹⁰) Cfr. il punto 37 delle motivazioni.

(¹¹) È noto che l'articolo 6 paragrafo 1 del Trattato sull'Unione europea come riformulato dal Trattato di Lisbona stabilisce che l'Unione europea riconosce i diritti, le libertà ed i principi stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale ha lo stesso valore dei Trattati.

(¹²) Cfr. il punto 49 delle motivazioni.

(¹³) Cfr. il punto 57 delle motivazioni.

(¹⁴) Cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE del 18 luglio 2013, *Green - Swan Pharmaceuticals CR, a.s. c. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, ústřední inspektorát*, in causa C-299/12, non ancora pubblicata in *Racc.*, su cui si veda il primo commento di L. Gonzalez Vaqué, *El concepto 'declaración de reducción del riesgo de enfermedad' prevista en el Reglamento (CE) n° 1924/2006: la sentencia "Green - Swan" de 18 de julio de 2013*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it n-3-2013, n. 3, p. 48 ss.; C. Bovino, *Claim nutrizionali e salutistici sulle etichette dei prodotti, no a indicazioni in termini assoluti*, in *Il Quotidiano IPSOA*, on line all'indirizzo http://www.ipsoa.it/SicurezzaAmbiente/claim_nutrizionali_e_salutistici_sulle_etichette_dei_prodoti_no_a_indicazioni_in_termi_assoluti_id1138275_art.aspx.

alla sua durata, con la conseguenza che il termine “rapporto” va inteso in senso ampio¹⁵, ossia a prescindere dall’incidenza effettiva della riduzione del fattore di rischio per la salute del consumatore.

La posizione assunta dalla Corte sembra peraltro rispecchiarsi nell’atteggiamento tenuto in sede applicativa tanto dalla Commissione europea quanto dall’EFSA.

Nel determinare la natura ed il contenuto delle prove scientifiche richieste per ritenere ammissibile un *claim* la Commissione con il proprio regolamento 353/2008¹⁶ ha stabilito che queste devono «consistere soprattutto in studi sull’uomo» (cfr. art. 5) che accertino il rapporto fra la sostanza e l’effetto benefico promesso secondo una gerarchia che privilegia gli studi in vivo, catalogati in funzione della rilevanza scientifica delle pubblicazioni e del metodo adottato¹⁷.

L’indicazione garantisce ovviamente la maggiore rigore possibile, ma obbliga gli *applicants* ad un considerevole sforzo economico e scientifico per dimostrare effetti spesso banali¹⁸, il cui risultato, peraltro, non è nella maggior parte dei casi nemmeno tutelato da privativa in favore del richiedente. Il *claim*, infatti, una volta validato diviene di pubblico dominio e per lo più di libero utilizzo¹⁹ da parte degli operatori che si conformino alle prescrizioni d’uso riportate nel regolamento che lo approva.

Il quadro descritto pone quindi all’interprete due ordini di problemi, rispettivamente di carattere classificatorio ed in ordine alle ricadute economiche dell’approccio adottato in sede esecutiva e giurisprudenziale.

Sotto il primo punto di vista appare piuttosto evidente che la lettura ampia del regolamento tende a trasformare impropriamente la norma in una sorta di disposizione sovraordinata al complesso e frammentato quadro giuridico delle disposizioni concernenti i c.d. “prodotti alimentari della salute”²⁰, così da attrarre nella propria orbita numerose fattispecie in alcuni casi svolgendo funzioni di uniformazione del settore²¹, in altri entrando in conflitto con disposizioni verticali antecedenti che mal si adattano al nuovo sistema di validazione UE²².

Inoltre l’accentuazione della rigore nell’attività valutativa dei *claims* funzionali di cui all’articolo 13 del regolamento-base tende a sfumare la distinzione strutturale che il regolamento ha voluto tracciare fra questi e le affermazioni inerenti la prevenzione delle patologie o lo sviluppo e crescita dei bambini di cui al successivo articolo 14.

La diversità fra le due fattispecie, che in parte esisteva anche nella disciplina generale sull’etichettatura degli alimenti prima della pubblicazione del regolamento 1924/06 CE²³, dovrebbe infatti portare naturalmente ad una attenuazione

⁽¹⁵⁾ Cfr. il punto 22 delle motivazioni.

⁽¹⁶⁾ Cfr. il regolamento (UE) n. 353/2008 della Commissione del 18 aprile 2008 che fissa le norme d’attuazione relative alle richieste di autorizzazione delle indicazioni sulla salute di cui all’articolo 15 del regolamento (CE) n. 1924/06 del Parlamento europeo e del Consiglio, modificato dal regolamento (UE) N. 1169/2009 della Commissione del 30 novembre 2009.

⁽¹⁷⁾ Cfr. all. 1 al regolamento e guida EFSA per la preparazione e presentazione della istanza di autorizzazione di un *claim* salutistico. La guida EFSA è stata pubblicata nell’*EFSA Journal*, 2011; 9 (5), p. 2170 ss.

⁽¹⁸⁾ Si prendano, a titolo esemplificativo, i *claims* contenuti nel regolamento 432/2012 UE “la sostituzione di due pasti giornalieri in una dieta ipocalorica con sostituti di un pasto contribuisce alla perdita del peso”, ovvero “la riduzione dell’assunzione di grassi saturi contribuisce al mantenimento di livelli normali di colesterolo nel sangue”; “l’acqua contribuisce al mantenimento della normale regolazione della temperatura corporea”; “la riduzione del consumo di sodio contribuisce al mantenimento di una normale pressione sanguigna” etc.

⁽¹⁹⁾ Una volta che l’EFSA riconosca la fondatezza scientifica del nesso causa-effetto fra una sostanza ed un effetto salutistico, validando l’affermazione che il richiedente propone di inserire in etichetta, questa viene inserita nell’elenco tenuto dalla Commissione europea con le condizioni per il suo utilizzo, ed è, quindi, a disposizione di chiunque voglia utilizzarla. Fanno eccezione a questa regola i *claims* che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 13.5, 15 e 21 del regolamento, siano assoggettati a riservatezza dei dati scientifici prodotti su istanza del richiedente. La protezione ha la durata di 5 anni dalla presentazione ed è sottoposta a numerose condizioni dalla disciplina in commento.

⁽²⁰⁾ La definizione è di L. Petrelli, *I prodotti alimentari della salute*, in L. Costato, P. Borghi, S. Manservigi (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare ed ambientale*, Napoli, 2011, p. 303.

⁽²¹⁾ Sul punto si rinvia per una più completa analisi alle riflessioni di L. Petrelli, *op.cit.*, p. 303.

⁽²²⁾ Sono note le numerose difformità nel settore degli integratori alimentari rispetto alle valutazioni effettuate ex art. 13 reg. 1924/06 CE, su cui si tornerà in prosieguo, lo stallo sulle proprietà attribuite ai prodotti erboristici derivante dalla mancanza di una precisa collocazione giuridica di questi prodotti, nonché in molti casi la difficoltà stessa di identificare la natura giuridica di un prodotto fra alimenti generici con proprietà salutistiche, integratori alimentari, alimenti a fini medici speciali o veri e propri farmaci. Quest’ultimo aspetto ha spinto il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali ad adottare la circolare il 5 novembre 2009 “Linee di demarcazione tra integratori alimentari, prodotti destinati ad una alimentazione particolare e alimenti addizionati di vitamine e minerali - Criteri di composizione e di etichettatura di alcune categorie di prodotti destinati ad una alimentazione particolare”, in GU Serie Generale, n. 277 del 27 novembre 2009. In letteratura sul punto F. Capelli, *L’aglio è un alimento o un farmaco?*, in *Dir. com. sc. int.*, 2010, p. 41 ss.

⁽²³⁾ Senza poter qui ripercorrere le tappe che hanno caratterizzato l’evoluzione della materia in oggetto sia consentito solamente richiamare l’esistenza nell’articolo 2 della direttiva 2000/13 CE di un divieto generale di attribuire ai prodotti alimentari efficacia terapeutica, interpretato dalla Corte di giustizia CE nella sentenza del 23 gennaio 2003, *Stebenz e Haug*, cause riunite C-421/00, C-426/00 e C-16/01, come limitato alle sole affermazioni capaci di connotare impropriamente l’alimento come simil-farmaco. Al contrario la Corte ha ritenuto ammissibili le generiche affermazioni sulle proprietà del prodotto atte a garantire il “benessere dell’organismo”, sotto responsabilità dell’impresa ed a condizione di verità dei contenuti del *claim*. Ciò sembra rispecchiare, nella sostanza, la distinzione fra effetti fisiologici di cui all’art. 13 ed effetti preventivi di cui all’art. 14 del regolamento.

delle pretese istruttorie nei confronti di sostanze con effetti "fisiologici" (ossia atti solo a contribuire al "normale" funzionamento dell'organismo), e, per converso, ad una esclusione dall'alveo dell'articolo 13 di tutto ciò che tende a sconfinare nel concetto preventivo/terapeutico riservato al più rigoroso *iter* valutativo (individuale) dettato dall'articolo 14.

Al contrario leggendo l'elenco dei *claims* autorizzati con il regolamento 432/2012 UE ci si accorge della pochezza del risultato ottenuto rispetto alle aspettative ingenerate dalla normativa in commento (basti pensare al ridotto numero di affermazioni ad oggi validate²⁴ rispetto alle oltre 44.000 proposte iniziali) e, per converso, della significativa presenza di indicazioni *border-line*, proiettate sul piano intuitivo- comunicativo in un'area contigua alla prevenzione di patologie seppur ancora nel campo delle funzioni fisiologiche dell'organismo²⁵.

In un quadro come quello descritto appare quindi evidente l'urgenza e l'opportunità di uno sforzo riclassificatorio, solo in parte avviato con la pubblicazione del nuovo regolamento 609/2013 UE sugli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia, gli alimenti a fini medici speciali e i sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso²⁶, onde definire con maggiore precisione i confini applicativi delle diverse discipline tanto a livello orizzontale che verticale²⁷.

Quanto poi alle ricadute economiche appare evidente che le incertezze e le difficoltà descritte fungono da disincentivo agli investimenti in ricerca, in un settore che negli ultimi anni ha trainato l'innovazione e lo sviluppo di nuove conoscenze nel mercato agro-alimentare.

In questo senso potrebbe forse essere utile ripensare in un'ottica di medio periodo la struttura procedurale legata alle valutazioni effettuate sui *claims* ex art. 13 del regolamento-base, estendendo alla generalità delle richieste il

meccanismo di protezione dei dati scientifici ed industriali previsto attualmente dagli articoli 15 e 20 solo per particolari *dossier* e su istanza motivata della parte.

In altre parole il sistema potrebbe essere riorientato verso una procedura valutativa prodotto per prodotto, il cui esito sia l'autorizzazione ad una certa impresa a far uso di una determinata affermazione salutistica nell'etichetta di uno specifico alimento.

Ciò, infatti, consentirebbe quantomeno una tutela sul piano del posizionamento commerciale di chi ha investito sulla ricerca per dimostrare le proprietà di determinate sostanze naturali concedendogli un certo margine temporale per il recupero dei costi sostenuti ed eviterebbe al contempo la proliferazione banalizzante di affermazioni salutistiche validate da EFSA ed immediatamente trasferite sulle etichette di moltissimi prodotti in commercio²⁸.

3.- L'adattamento dell'ordinamento italiano alla disciplina sugli *health-claims*

Sul versante "nazionale" il progressivo completamento della disciplina in commento impone l'assunzione di alcune misure di "adattamento" della legislazione previgente.

È anzitutto noto che il Ministero della Salute ha avviato una revisione del settore degli integratori alimentari per uniformarsi ai pareri EFSA resi sulle medesime sostanze contenute in alimenti generici: sarebbe, infatti, del tutto contraddittorio che un certo rapporto di causalità efficiente fra una sostanza ed un effetto fisiologico sia negato dall'*Authority* UE per un alimento generico e riconosciuto a livello nazionale per un prodotto finalizzato a quello stesso aspetto²⁹.

⁽²⁴⁾ Il registro aggiornato dei *claims* approvati dalla Commissione europea è consultabile sul sito <http://ec.europa.eu>.

⁽²⁵⁾ Si prendano, a titolo esemplificativo i *claims* "il selenio contribuisce alla normale spermatogenesi", oppure "la betaina contribuisce alla normale metabolismo dell'omocisteina". Sebbene l'utilizzo del termine "normale" voglia indicare che si tratta di effetti fisiologici, il contenuto del messaggio indirizza il consumatore verso ambiti contigui alla prevenzione di anomalie nel funzionamento dell'organismo, diversamente da quanto accade per indicazioni a valenza generale come ad esempio "se consumati con altri alimenti contenenti ferro, la carne o il pesce contribuiscono al miglioramento dell'assorbimento del ferro".

⁽²⁶⁾ Cfr. il regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013, relativo agli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia, agli alimenti a fini medici speciali e ai sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso e che abroga la direttiva 92/52/CEE del Consiglio, le direttive 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE e 2006/141/CE della Commissione, la direttiva 2009/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 41/2009 e (CE) n. 953/2009 della Commissione. La norma, modificando la precedente direttiva sui prodotti destinati ad una alimentazione particolare, ha espunto dall'allegato numerosi prodotti (come, ad esempio, gli alimenti per diabetici o per celiaci) in funzione della loro possibile regolazione mediante le regole di etichettatura e la disciplina dei *claims* qui in commento.

⁽²⁷⁾ È noto il caso recente della "melatonina". Il Ministero della Salute ha disposto la riduzione di questa sostanza nelle dosi degli integratori con assunzione giornaliera da 3 ad 1 mg, in funzione delle indicazioni EFSA sugli effetti "fisiologici" che questa può esplicare versate nel regolamento 432/2012 UE e per distinguerla dai farmaci che ne contengono un più elevato dosaggio. Nelle more della decisione gli operatori si trovavano stretti fra due discipline (regolamento *claims* e normativa farmaceutica) senza chiare indicazioni sul collocamento di questi integratori. Sul punto si veda la circolare del Ministero della Salute "rivalutazione degli apporti ammessi di melatonina negli integratori alimentari", disponibile sul sito http://www.cna.it/content/download/107932/1364083/file/46315_1.pdf.

⁽²⁸⁾ L'effetto di "drenaggio" doveva scaturire dall'approvazione dei c.d. "profili nutrizionali", ossia delle indicazioni sulle caratteristiche minime richieste ad un alimento per potersi fregiare di un *claim* nutrizionale o salutistico. Ciò avrebbe consentito di evitare il moltiplicarsi sul mercato di *claims* anche sul *packaging* di prodotti squilibrati dal punto di vista dell'apporto di nutrienti, eccessivamente calorici o comunque non in linea con una dieta sana. Purtroppo la Commissione non ha rispettato il termine del 19 gennaio 2009 stabilito dall'art. 4 del regolamento-base per l'approvazione dei profili nutrizionali, e le molte resistenze incontrate a vari livelli lasciano intuire che non sarà possibile ottenerne la pubblicazione in tempi brevi.

L'attività non potrà che produrre una notevole diminuzione degli integratori attualmente in commercio, attesa la già richiamata ristrettezza dei pareri EFSA riguardo le sostanze cui si riconoscono proprietà salutistiche.

Il dibattito interno è tuttavia concentrato maggiormente sullo schema di decreto legislativo per l'introduzione di sanzioni *ad hoc* connesse alla violazione delle norme del regolamento 1924/06 CE e delle sue disposizioni esecutive.

La proposta è stata recentemente oggetto di un parere critico da parte dell'Autorità Garante Concorrenza e Mercato³⁰ che ha sottolineato, fra l'altro, il rischio di indebite sovrapposizioni fra le Autorità competenti designate dalla norma e la propria azione fondata sul Codice del Consumo³¹.

Secondo l'Autorità, infatti, il regolamento *claims* non prevede alcuna indicazione circa l'obbligo degli Stati membri di dotarsi di un organo competente ad accertare e sanzionare le sue possibili violazioni, e ciò «non deriva da una disattenzione del legislatore, bensì dalla circostanza per cui il regolamento in questione si limita a stabilire norme comunitarie sull'utilizzo delle indicazioni nutrizionali e sulla salute (...) con la conseguenza che l'eventuale mancato rispetto da parte del professionista delle regole ivi previste (...) 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, com'è noto, già dispongono (...) di idonei strumenti inibitori e sanzionatori di potenziali violazioni». Sicché, secondo l'Autorità Garante, «è di tutta evidenza (...) l'immediata consequenzialità intercorrente fra il regolamento *claims* e la direttiva 2005/29 CE³²: ai vari precetti e al sistema autorizzatorio delle indicazioni salutistiche prescritti dal primo si correlano gli strumenti sanzionatori e inibitori previsti dalla seconda nel caso in cui l'inosservanza delle misure prescritte vada ad alterare le scelte economiche del consumatore medio»³³.

La questione assume particolare rilievo soprattutto ove si

consideri l'intensa attività svolta dall'AGCM negli ultimi anni nel settore qui in commento.

L'impostazione seguita dall'Autorità nel ricercare nella normativa UE la chiave di lettura del complesso rapporto fra le fonti nazionali richiamate appare corretta, ma richiede un'analisi più ampia, che tenga conto del quadro complessivo della legislazione alimentare UE e dei riflessi interni che ne derivano.

3.1.- *Segue: Il rapporto fra la disciplina dell'etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti e la normativa sulle pratiche commerciali sleali*

Nel richiamato parere l'Autorità Garante afferma che la disciplina dei *claims* deve considerarsi complementare tanto alla normativa sull'etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti³⁴ quanto a quella sulle pratiche commerciali sleali.

Il rapporto con quest'ultima dovrebbe essere ricavato dal richiamo esplicito della direttiva 84/450 CEE³⁵ concernente la pubblicità ingannevole operato dall'articolo 3 del regolamento 1924/06 CE e dagli stessi lavori preparatori in cui la Commissione ha esplicitamente affermato che «le indicazioni nutrizionali e sulla salute non conformi al presente regolamento sono considerate pubblicità ingannevole ai sensi della direttiva 84/450 CEE del Consiglio»³⁶.

In effetti che il regolamento si ponga a cavallo delle due discipline risulta evidente anche solo ad una sua prima lettura: tanto la direttiva 2000/13 CE sull'etichettatura quanto la direttiva 2005/29 CE sulle pratiche commerciali sleali sono richiamate esplicitamente dal suo articolo 3, che le fa salve per quanto non derogato o disciplinato dagli articoli seguenti. È quindi al rapporto fra le due direttive che bisogna guardare per comprendere se il legislatore italiano possa prevedere una concorrenza di fattispecie sanzionatorie (e di competenze amministrative) o debba piuttosto optare per l'esclusione dell'una in ragione dell'altra³⁷.

(29) Si pensi al caso dei "probiotici", i cui effetti fisiologici sono stati ritenuti non provati da EFSA in sede di valutazione dei *claims* ex art. 13 del regolamento 1924/06 CE, ma che continuano ad essere commercializzati come integratori alimentari su autorizzazione del Ministero.

(30) Cfr. il parere richiesto all'AGCM dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - settore legislativo del Ministro degli Affari europei, del 18 settembre 2013, pubblicata sul bollettino n. 39/2013 del 7 ottobre 2013, p. 9 ss. e disponibile *on line* sul sito www.agcm.it.

(31) Cfr. il Decreto legislativo 06.09.2005 n. 206, Codice del Consumo a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229.

(32) Cfr. la direttiva Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»).

(33) Cfr. il parere, lett. a), p. 11.

(34) Cfr. la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio 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.

(35) Cfr. la direttiva Direttiva 84/450/CEE del Consiglio del 10 settembre 1984 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri in materia di pubblicità ingannevole.

(36) Cfr. la relazione di accompagnamento contenuta nel documento COM (2003) 424 def, della Commissione europea, "proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari", disponibile *on line* sul sito <http://eur-lex.eu>.

(37) In sostanza si tratta di verificare se la determinazione di sanzioni specifiche possa in sé escludere l'applicabilità del Codice del Consumo o se vi siano spazi di coesistenza fra l'azione dell'AGCM e delle Autorità individuate come competenti ad applicare la nuova disciplina sanzionatoria.

È noto che al di là del principio gerarchico³⁸ e di alcuni criteri specifici ricavati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia per risolvere le antinomie fra norme di natura diversa³⁹ i Trattati non prevedono strumenti per la risoluzione dei conflitti e delle sovrapposizioni fra fonti di pari rango e di eguale natura.

La perfetta parità fra le fonti derivate conferita dalla formulazione dell'articolo 288 TFUE impone quindi la risoluzione dei conflitti e delle sovrapposizioni secondo gli unici criteri logici possibili, ossia il principio di specialità e di successione delle norme nel tempo⁴⁰.

Questi criteri andranno utilizzati anche nel caso di specie analizzando il rapporto fra le norme richiamate e le rispettive funzioni⁴¹.

Le due direttive oggetto di valutazione condividono la base giuridica (cfr. art. 95 TCE, oggi art. 114 TFUE, sul ravvicinamento delle legislazioni nazionali per il funzionamento del mercato interno) nonché le finalità ulteriori: tutela del consumatore e leale concorrenza fra operatori commerciali.

La direttiva 2000/13 CE, costituendo mera codificazione della precedente direttiva 79/112 CEE⁴², risente maggiormente delle preoccupazioni legate al consolidamento del mercato unico: nei primi "considerando" introduttivi è infatti possibile leggere che la disparità fra le legislazioni nazionali in questa materia «possono ostacolare la libera circolazione delle merci e creare disparità nelle condizioni di concorrenza» (cfr. considerando nr. 2).

Nondimeno l'obiettivo della tutela dei consumatori quali contraenti deboli è immediatamente palesato, laddove si sottolinea che «qualsiasi regolamentazione relativa all'etichettatura dei prodotti alimentari deve essere fondata anzitutto sulla necessità d'informare e tutelare i consumatori»

(cfr. considerando nr. 6), e, di conseguenza, che «un'etichettatura adeguata concernente la natura esatta e le caratteristiche del prodotto, che consente al consumatore di operare la sua scelta con cognizione di causa, è il mezzo più adeguato in quanto crea meno ostacoli alla libera circolazione delle merci» (cfr. considerando nr. 8).

In altre parole la norma tratteggia un binomio inscindibile fra informazione chiara e trasparente ed integrità del mercato interno, in cui l'una è al contempo obiettivo e strumento dell'altra.

L'articolo 2, in particolare, fissa i criteri cui le etichette devono attenersi per evitare possibili inganni, affermando che «l'etichettatura e le relative modalità di realizzazione non devono a) essere tali da indurre in errore l'acquirente, specialmente: i) per quanto riguarda le caratteristiche del prodotto alimentare e in particolare la natura, l'identità, la qualità, la composizione, la quantità, la conservazione, l'origine o la provenienza, il modo di fabbricazione o di ottenimento; ii) attribuendo al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede; iii) suggerendogli che il prodotto alimentare possiede caratteristiche particolari quando tutti i prodotti alimentari analoghi possiedono caratteristiche identiche; b) fatte salve le disposizioni comunitarie applicabili alle acque minerali naturali e ai prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare, attribuire al prodotto alimentare proprietà atte a prevenire, curare o guarire una malattia umana, né accennare a tali proprietà».

La norma si conclude con una estensione dei richiamati divieti anche alla presentazione ed alla pubblicità.

Si tratta di una disciplina tendenzialmente completa, capace di contrastare nello specifico settore le diverse forme di pratiche commerciali scorrette o decettive tutelando al con-

⁽³⁸⁾ L'ordinamento giuridico UE, come ogni ordinamento giuridico, si fonda su di un sistema di fonti articolate secondo una propria gerarchia, al cui vertice si trovano i Trattati, la Carta dei diritti fondamentali UE ed i principi generali del diritto, ed in via successiva le norme del diritto internazionale generale e gli Accordi internazionali conclusi dall'Unione, gli atti di diritto materiale derivato adottati con procedura legislativa nonché gli atti delegati ed esecutivi. Per una trattazione dettagliata della materia si rinvia alla manualistica fondamentale di diritto dell'Unione europea.

⁽³⁹⁾ La Corte di giustizia ha ricavato alcune regole di "concordanza" su base essenzialmente logica. È stato anzitutto affermato che un atto di esecuzione non può contraddire la norma da cui trae forza (cfr. sentenza CGE 10 marzo 1971, *Deutsche Tradax GmbH e Einfuhr-und Varratsstelle*, causa 38/70) principio che oggi parrebbe estensibile anche agli "atti delegati" ex art. 290 TFUE, per i quali oltretutto la norma-base pone precisi vincoli positivi attraverso lo stesso strumento della delega normativa. Di questo criterio costituisce corollario il principio di non contraddittorietà fra norme generali e norme verticali delineato dalla Corte attribuendo alle prime capacità di imporsi sulle seconde influenzandone l'interpretazione in chiave analoga al rapporto gerarchico vero e proprio (cfr. a titolo esemplificativo le sentenze *NTN Tokyo Bearing Company LTD et al. c. Consiglio CEE e FEBMA*, causa 113/77, ed in pari data le altre sentenze *Import Standard Office c. Consiglio CEE*, causa 118/77; *Nippon Seiko K.K. et al. c. Consiglio e Commissione CEE*, causa 120/77, in *Racc. p. I-1303*, punto 45; *Nachi Fujikoshi Corporation et al. c. Consiglio e Commissione CEE*, causa 121/77). Infine è stata evidenziata la possibilità di attribuire priorità gerarchica agli atti di diritto derivato finalizzati a realizzare integrazioni o modifiche del diritto primario dell'Unione europea su espressa autorizzazione dei Trattati da cui mutuano il proprio rango.

⁽⁴⁰⁾ Così G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea, parte istituzionale*, Torino, 2010, p.257. Sul punto si veda anche U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione europea, parte istituzionale, ordinamento e struttura dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 248, ove si osserva che «una vera e propria gerarchia delle fonti quanto al diritto derivato (...) non è stata mai definita, al di là dell'applicazione dei noti criteri di specialità e di successione nel tempo di norme di pari rango».

⁽⁴¹⁾ Nei paragrafi che seguono si utilizzerà come parametro per la disciplina dell'etichettatura degli alimenti la direttiva 2000/13 CE tutt'oggi in vigore, tenuto in considerazione che per un verso il nuovo regolamento UE 1169/2011, per la parte che qui interessa, non apporta significative innovazioni, per altro verso il regolamento *claims* costituisce specificazione dell'art. 2 della direttiva 2000/13 CE.

⁽⁴²⁾ Cfr. la direttiva Direttiva 79/112/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità.

tempo la buona fede consumeristica, la leale competizione commerciale e l'integrità del mercato interno.

La direttiva 2005/29 CE è stata adottata con il fine principale di integrare la precedente armonizzazione "minima" operata nell'ambito della disciplina sulla pubblicità ingannevole e comparativa dalla direttiva 84/450 CEE⁴³ nonché aumentare il livello di tutela dei consumatori con misure basate sull'articolo 95 TCE (cfr. considerando nr. 1 e 3).

La norma, peraltro, ha evidenti riflessi mercantilistici, esplicitati nel 2° considerando che sottolinea il legame inscindibile fra lo sviluppo di pratiche commerciali leali all'interno del mercato unico e la promozione della crescita degli scambi commerciali fra Stati membri.

In questo quadro il 3° ed il 4° considerando evidenziano come la diversità delle legislazioni nazionali sulla comunicazione commerciale (nelle sue diverse forme) possono provocare sensibili distorsioni della concorrenza e costituire ostacolo al buon funzionamento del mercato, causando incertezze e calo di fiducia nei consumatori.

Il 6°, 7° ed 8° considerando insistono nel sottolineare le finalità protettive della libertà di scelta dei contraenti deboli, e, di riflesso, la lealtà nella concorrenza fra imprese.

In altre parole le premesse introduttive della disposizione, pur evidenziando una più spiccata finalizzazione alla protezione dei consumatori (cui è accordata priorità nell'ordine cronologico dei considerando introduttivi) ed alla tutela del profilo concorrenziale (non esplicitato con altrettanta enfasi nelle premesse della direttiva 2000/13 CE) sembrano comunque coerenti rispetto alle finalità che sorreggono la disposizione sull'etichettatura degli alimenti.

Per quanto concerne l'aspetto oggettivo la direttiva 2005/29 CE introduce il divieto di fare ricorso a pratiche commerciali ingannevoli o aggressive.

Con riferimento alla prima categoria l'articolo 6 della direttiva specifica che le pratiche commerciali ingannevoli pos-

sono riguardare l'esistenza o la natura del prodotto, le sue caratteristiche principali (quali, ad esempio, la disponibilità, i vantaggi, i rischi, l'esecuzione, la composizione, il metodo e la data di fabbricazione, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale o i risultati e le caratteristiche fondamentali di prove e controlli effettuati sul prodotto).

L'analisi comparativa fra i testi delle due direttive evidenzia dunque le notevoli similitudini delle fattispecie regolamentate anche sul piano materiale, pur dovendosi riconoscere alla direttiva 2005/29 CE un maggior grado di dettaglio nell'elencazione delle ipotesi di illecito anticoncorrenziale: l'articolo 2 della direttiva 2000/13 CE ed il regolamento *claims* che ne costituisce specificazione proibiscono nel settore alimentare le condotte relative alle c.d. pratiche commerciali ingannevoli, tanto con riferimento all'etichettatura, quanto alla presentazione o alla pubblicità dei cibi, con previsioni in larga misura coincidenti con quanto previsto dall'articolo 6 della direttiva 2005/29 CE.

La direttiva sulle pratiche commerciali sleali abbraccia, peraltro, un campo più ampio, esteso anche ad aspetti estranei alla presentazione dei prodotti ed attinenti ad eventuali garanzie accessorie⁴⁴ o alle modalità con cui viene effettuata la vendita⁴⁵.

Pare quindi delineabile un rapporto di *species a genus* fra la normativa alimentare e quella generale, che, a motivo della maggiore ampiezza di quest'ultima potrebbe assumere la forma di "specialità bilaterale" in cui ciascuna delle disposizioni presenta elementi peculiari rispetto all'altra⁴⁶.

La reciprocità o "complementarietà"⁴⁷ delle due disposizioni consente di individuare la norma in concreto applicabile attraverso numerosi parametri logici e giuridici: la diversità dei corpi normativi in cui le fattispecie sono ricomprese, la specialità dei soggetti cui le disposizioni si rivolgono, l'esistenza di un elevato numero di elementi caratterizzanti nel-

(43) Oggi divenuta direttiva 2006/114/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 concernente la pubblicità ingannevole e comparativa.

(44) Il concetto, in verità, non è stato elaborato dalla giurisprudenza UE, che, come si dirà, più semplicisticamente si limita a definire l'esistenza o meno di un rapporto di specialità al fine di escludere dalle valutazioni nel caso concreto una o più norme. Il concreto atteggiarsi del principio di specialità è stato invece analizzato approfonditamente dalla giurisprudenza nazionale, specialmente in ambito penale (cfr. *ex pluribus* in Italia Cass. SS. UU. 21 gennaio 2011 n. 1963). Trattandosi in ogni caso di valutazioni connesse alla struttura delle norme e dei rapporti giuridici fra le fonti i concetti ricavati dalla giurisprudenza nazionale sono in larga misura trasferibili anche nell'ordinamento UE.

(45) Cfr. l'articolo 8 della direttiva in forza del quale «è considerata aggressiva una pratica commerciale che, nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, mediante molestie, coercizione, compreso il ricorso alla forza fisica, o indebito condizionamento, limiti o sia idonea a limitare considerevolmente la libertà di scelta o di comportamento del consumatore medio in relazione al prodotto e, pertanto, lo induca o sia idonea ad indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso».

(46) Il concetto, in verità, non è stato elaborato dalla giurisprudenza UE, che, come si dirà, più semplicisticamente si limita a definire l'esistenza o meno di un rapporto di specialità al fine di escludere dalle valutazioni nel caso concreto una o più norme. Il concreto atteggiarsi del principio di specialità è stato invece analizzato approfonditamente dalla giurisprudenza nazionale, specialmente in ambito penale (cfr. *ex pluribus* in Italia Cass. SS. UU. 21 gennaio 2011 n. 1963). Trattandosi in ogni caso di valutazioni connesse alla struttura delle norme e dei rapporti giuridici fra le fonti i concetti ricavati dalla giurisprudenza nazionale sono in larga misura trasferibili anche nell'ordinamento UE.

(47) Così sembra indicare il 5° considerando introduttivo del regolamento 1169/2011 U.E. cit., ove afferma la necessità di "integrare" la disciplina della direttiva 2005/29 CE con norme specifiche nel settore delle informazioni sugli alimenti ai consumatori.

la fattispecie concreta che consentano di meglio collegarla all'una piuttosto che all'altra disposizione, nonché, infine, l'esistenza di indicazioni normative che regolino il rapporto in caso di conflitto o sovrapposizione.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto appare dirimente il fatto che l'articolo 3 della direttiva 2005/29 CE, nel definire il proprio campo di applicazione, affermi esplicitamente che «in caso di contrasto fra le disposizioni della presente direttiva e altre norme comunitarie che disciplinano aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, prevalgono queste ultime e si applicano a tali aspetti specifici».

Sebbene la norma ritragga una situazione di conflittualità più che di "sovrapposizione" è ragionevole ritenere che il principio si estenda anche alle ipotesi di specificazione della materia da parte di norme settoriali ove si consideri quanto previsto dal 10° considerando introduttivo secondo cui la direttiva 2005/29 «si applica soltanto qualora non esistano norme di diritto comunitario specifiche che disciplinano aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, come gli obblighi di informazione e le regole sulle modalità di presentazione delle informazioni al consumatore. Essa offre una tutela ai consumatori ove a livello comunitario non esista una specifica legislazione di settore (...)».

In sostanza la richiamata clausola di cedevolezza nei confronti di disposizioni verticali o specifiche che rende la norma generale subalterna a quelle verticali e consente, inoltre, di ritenere che nella materia in oggetto il principio di specialità sia da preferire a quello temporale, posto che la pubblicazione "a posteriori" della direttiva 2005/29 CE non ha determinato per sua esplicita previsione il superamento delle numerose disposizioni in materia di condotte anticoncorrenziali o sleali nei diversi settori già regolamentati.

Anche la giurisprudenza, peraltro, sembrerebbe confermare il tratteggiato rapporto fra le discipline in esame.

Nel caso *Sterbenz e Haug*⁴⁸ la Corte era chiamata ad interpretare l'articolo 2 della direttiva etichettatura in relazione all'uso dei *claims* salutistici quali "un buon nome per un piacere sano" o "per la protezione della membrana cellulare dai radicali liberi" ovvero "importante per l'attività di numerosi enzimi" etc.

A fronte della richiesta del Governo austriaco di estendere le valutazioni alla direttiva 84/450 CEE sulla pubblicità ingannevole la Corte ha risposto che «occorre ricordare che gli articoli 2 e 15 della direttiva 79/112 CEE vietano le indicazioni idonee ad indurre l'acquirente in errore. Si tratta nella fattispecie di un regime di repressione delle frodi che va interpretato come una *lex specialis* rispetto alla *lex ge-*

neralis in materia di tutela contro la pubblicità ingannevole costituita dalla direttiva 84/450 CEE. Ne consegue che per risolvere le questioni pregiudiziali, la Corte deve limitarsi alla interpretazione della direttiva 79/112 CEE»⁴⁹.

Alla stessa stregua nella sentenza 23 gennaio 2003, *Commissione c. Repubblica d'Austria*⁵⁰ in relazione alla normativa nazionale austriaca che assoggettava ad un procedimento autorizzatorio preventivo le indicazioni sulla salute apposte sull'etichetta degli alimenti la Corte ha ribadito la natura di *lex specialis* degli articoli 2 e 15 della direttiva etichettatura rispetto alla normativa sulla pubblicità ingannevole, escludendo quest'ultima dal novero delle disposizioni da tenere in considerazione nel giudizio⁵¹.

Nel settore cosmetico, ove il rapporto fra disciplina verticale e norma orizzontale ricalca quello alimentare, è dato rinvenire ulteriori passaggi nella anzidetta direzione.

Nella sentenza 24.10.2002, *Linhart*⁵² la Corte, chiamata dal giudice nazionale ad interpretare la normativa sulla cosmesi e sulla pubblicità ingannevole in relazione al *claim* "testato dermatologicamente" ha affermato che «l'articolo 6 numero 3 della direttiva 76/68 CEE impone agli Stati membri di adottare adeguate misure affinché nell'etichettatura, nella presentazione alla vendita e nella pubblicità relativa ai prodotti cosmetici, i testi, le denominazioni, i marchi, le immagini o altri segni figurativi o meno non vengano impiegati per attribuire a tali prodotti caratteristiche che essi non possiedono. Nella fattispecie si tratta di una disposizione concreta, la cui finalità è il divieto di indicazioni ingannevoli riguardanti esclusivamente le caratteristiche dei prodotti cosmetici, che deve, quindi essere interpretata come una regola speciale rispetto alla regola generale in materia di protezione delle frodi prevista dalla direttiva 84/450 CEE. Ne consegue che per risolvere le questioni pregiudiziali la Corte deve limitarsi all'interpretazione dell'articolo 6 n. 3 della direttiva 76/768»⁵³.

Il tratteggiato rapporto di specialità bilaterale porta, ovviamente, ad ammettere il ricorso alla norma generale in caso di carenze regolatorie o di imprecisioni della norma specifica che richiedano interventi suppletivi o criteri interpretativi omogenei.

Nel caso *Estée Lauder*⁵⁴ la Corte, interpretando nuovamente la disciplina sulla cosmetica in relazione all'uso della denominazione "Lifting" per una crema di bellezza, ha fatto ricorso ai principi della direttiva 84/450 sulla pubblicità ingannevole applicando alla norma verticale criteri interpretativi dettati dalla norma orizzontale (cfr. punti 27-28), e ciò evidentemente per assicurare la necessaria coerenza sistemica ed evitare pericolose discriminazioni in danno di

⁽⁴⁸⁾ Cfr. sentenza CGE 23 gennaio 2003, *Renate Sterbenz e Paul Haug cit.*

⁽⁴⁹⁾ Cfr. punti 25-26 delle motivazioni.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CE del 23 gennaio 2003, causa C-221/00, *Commissione c. Repubblica d'Austria*.

⁽⁵¹⁾ cfr. punti 43 e 44 delle motivazioni.

⁽⁵²⁾ cfr. sentenza CGE 24 ottobre 2002, *Goffried Linhart e Hans Biffel*, causa C-99/01.

⁽⁵³⁾ cfr. punti 19-20 e 21 della sentenza.

⁽⁵⁴⁾ cfr. sentenza della Corte di giustizia CE del 13 Gennaio 2000, *Estée Lauder Cosmetics GmbH & Co. OHG e Lancaster Group GmbH*, causa C-220/98.

alcuni operatori economici o categorie di consumatori.

Il che, come appare evidente, non esclude affatto che fra le due disposizioni esista comunque alternatività nell'applicazione al caso concreto⁵⁵.

Nel caso che qui interessa, la direttiva 2005/29 CE potrebbe quindi trovare anche nel settore alimentare spazi applicativi in ordine a tutto ciò che non concerne direttamente la descrizione delle caratteristiche del prodotto, ma riguardi elementi accessori, come, a titolo esemplificativo, gli impegni del professionista, il rimborso in caso del mancato raggiungimento di determinati effetti (e.g. per integratori alimentari), i diritti del consumatore a ciò correlati, le modalità di invito all'acquisto, i concorsi a premi, le promozioni commerciali etc.⁵⁶, ovvero orientare l'interpretazione di alcuni passaggi generali della direttiva 2000/13 CE⁵⁷.

3.2.- *Segue: le ricadute nell'ordinamento italiano*

Il rapporto fra le fonti nell'ordinamento dell'Unione europea dovrebbe riflettersi sulle norme nazionali che delle direttive citate costituiscono in tutto o in parte recepimento ed attuazione, pur dovendosi tenere in considerazione gli eventuali scostamenti che la competenza nazionale in materia sanzionatoria potrebbe determinare.

La questione del rapporto fra le misure preventive e repressive previste dal Codice del Consumo e quelle appartenenti ad altre normative specifiche è stata anzitutto affrontata dal Consiglio di Stato tanto in sede consultiva che giurisdizionale. Con il parere 3999/2008⁵⁸ la Suprema adunanza è stata chiamata a pronunciarsi sull'applicabilità del titolo III del Codice del Consumo nella materia dei servizi finanziari specificamente disciplinati dal d.lgs. 58/98⁵⁹ (c.d. "TUF", testo unico sui servizi finanziari).

Nel parere si osserva anzitutto che la materia della trasparenza e della completezza delle informazioni ai risparmiatori sia in sede di emissione di titoli che in relazione alla loro circolazione nonché la disciplina finalizzata a garantire la correttezza delle condotte degli operatori del settore è attribuita dalla legislazione specifica (TUF) alla CONSOB

con esaustività di poteri e di ambito d'azione⁶⁰.

La possibile duplicazione degli interventi della CONSOB e dell'AGCM determinerebbe, quindi, la violazione del principio di legalità, coerenza e non contraddizione, oltre che risultare in contrasto con l'economia e l'efficacia dell'agire amministrativo costituzionalmente doverose.

Secondo il Consiglio di Stato, infatti, sebbene «le leggi vigenti non contemplano strumenti generali di risoluzione anticipata dei conflitti, positivi o negativi, di competenza fra Autorità amministrative indipendenti circa l'esercizio della funzione di vigilanza, vale a dire l'applicazione tecnica del diritto oggettivo (...) nondimeno questa lacuna non significa che gli eventuali conflitti di competenza nelle ipotesi di rischio di duplicazione dell'intervento non possono essere risolti in via preventiva. Che il conflitto, per quanto potenziale, debba essere evitato è regola immanente all'ordinamento. Un medesimo fatto o situazione potrebbe rilevare simultaneamente per entrambe gli ordinamenti di settore in cui sono proposte due Autorità e, dunque, essere causa di intervento sia per l'una che per l'altra, ciascuna con i poteri suoi propri: il che sarebbe fisiologico se gli interessi generali tutelati mediante i due interventi fossero, nel caso concreto, intrinsecamente diversi. Viceversa ove l'interesse generale da curare risulti in concreto il medesimo per entrambe gli interventi, i principi che usualmente presiedono alla risoluzione dei conflitti di competenza, nella giurisdizione come nell'attività amministrativa impongono che si eviti (...) la duplicazione degli interventi (...)».

In questa situazione diviene essenziale, ai fini dell'applicazione del principio di specialità guardare alla situazione concreta su cui i due interventi vanno ad incidere, ossia, come chiarito dal Consiglio di Stato, «laddove esista un contesto distinto in cui operatori agiscano secondo regole e pratiche di sistema, il settore su cui l'intervento va ad essere dispiegato».

Con una serie di sentenze successive⁶¹, rese nel 2012, il Consiglio di Stato ha poi potuto ulteriormente dettagliare i richiamati principi analizzando il rapporto fra l'AGCM e l'AGCOM, nonché fra l'AGCM e la Banca d'Italia, ossia i poteri di intervento e repressione degli illeciti previsti rispettivamente dal Codice del Consumo da una parte e dal Codice delle

⁽⁵⁵⁾ Così ricostruita la fattispecie potrebbero essere superate le perplessità di autorevole Dottrina, secondo cui il richiamo della direttiva 84/450 CEE nel caso in commento costituirebbe un elemento di incoerenza rispetto alla giurisprudenza sul rapporto di specialità fra le due norme. Cfr. A. Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria ed informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 336 e spec. nota 69.

⁽⁵⁶⁾ Appare ad esempio pacifico il ricorso alla direttiva 2005/29 CE per chiarire il concetto di "pubblicità" utilizzato dall'art. 2 co. 3 della direttiva 2000/13 CE ma non definito. Si veda sul punto anche il nuovo regolamento 1169/2011 UE che effettua a tal fine un rinvio esplicito.

⁽⁵⁷⁾ Come accade, ad esempio, per la definizione di "pubblicità", non contenuta nella direttiva 2000/13 CE e ricavabile dalla normativa generale sulla pubblicità ingannevole e le pratiche commerciali sleali.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. il parere del Consiglio di Stato 3999 del 3 dicembre 2008, disponibile on line sul sito www.giustizia-amministrativa.it

⁽⁵⁹⁾ Cfr. il Decreto Legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52.

⁽⁶⁰⁾ In questa sede sarebbe inutile ripercorrere la dettagliata analisi della normativa in oggetto svolta dal Consiglio di Stato per affermare che non vi sono vuoti normativi o carenze di tutela. Per una più dettagliata disamina si rimanda, quindi, al parere in oggetto.

⁽⁶¹⁾ Cfr. le sentenze n. 12, *Telecom Italia s.p.a. c. Autorità Garante Concorrenza e Mercato*; n. 13, *Telecom Italia s.p.a. c. Autorità Garante Concorrenza e Mercato e nei confronti di Autorità Garante delle Comunicazioni*; n. 14, *Agos s.p.a. c. Autorità Garante Concorrenza e Mercato*; n. 15, *Autorità Garante Concorrenza e Mercato c. Wind Telecomunicazioni S.p.A.*; tutte depositate in data 15 novembre 2012 e disponibili sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

Comunicazioni Elettroniche (cfr. d.lgs. 259/2003⁶²) o dal Testo Unico Bancario (cfr. d.lgs. 385/1993⁶³) dall'altra.

Nelle richiamate pronunce il Supremo organo di giustizia amministrativa ha delineato i seguenti principi cui ispirare la valutazione dei rispettivi ambiti di competenza delle Autorità amministrative indipendenti:

1) sulla base dei principi generali dell'ordinamento e del rapporto stesso fra le fonti UE cui si ispirano le normative in oggetto ogni qualvolta l'ambito di competenza di due attività possa considerarsi sovrapponibile occorrerà evitare la duplicazione degli interventi utilizzando il principio di specialità (c.d. *ne bis in idem*);

2) per ritenere l'esistenza di antinomie nel settore che qui interessa dovranno ricorrere una serie di presupposti giuridici:

- entrambe le disposizioni (Codice del Consumo e normativa specifica) devono avere come scopo la tutela dei consumatori;

- la disposizione specifica deve contenere elementi aggiuntivi o di specificazione rispetto a quella generale;

- nessun rilievo dovrà essere dato all'entità della sanzione comminabile;

- il principio di specialità andrà applicato "per norme" e non "per materie" di modo da evitare pericolosi vuoti di tutela.

L'insieme delle indicazioni fornite sono state, infine, recepite dal Legislatore italiano con l'articolo 23 comma 12-quinquiesdecies del d.l. 95/2012⁶⁴, convertito in legge 135/2012⁶⁵, ove si afferma la possibilità di escludere la competenza dell'Autorità Garante Concorrenza e Mercato solo qualora le pratiche commerciali scorrette siano state poste in essere «in settori in cui esista una regolazione di derivazione comunitaria, con finalità di tutela del consumatore, affidata ad altra autorità amministrativa munita di poteri inibitori e sanzionatori e limitatamente agli aspetti regolati».

3.3.- Segue: valutazioni giuridiche

Il settore qui in commento presenta numerosi elementi di coerenza tanto con i principi delineati dal Consiglio di Stato quanto con riferimento alla sopravvenuta norma regolatrice

dei rapporti fra autorità amministrative munite di poteri sanzionatori.

Esiste infatti una disciplina specifica che regola la materia a livello UE (il regolamento 1924/06 CE e ss. modifiche), che ha evidenti finalità di tutela del consumatore, come riconosciuto dalla richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia.

Quanto poi ai poteri sanzionatori, sia che venga approvato il decreto legislativo sulle sanzioni in materia di *claims* nutrizionali e salutistici (che contempla l'individuazione di Autorità competenti e misure repressive autonome), sia che permanga la situazione attuale (ossia l'applicabilità delle sanzioni in materia di etichettatura ex artt. 2-18 del d.lgs. 109/92 e le relative competenze amministrative) è in ogni caso evidente l'autonomia e la specialità della materia.

Dall'analisi effettuata resta, quale unico elemento di criticità, la problematica del potere inibitorio, che, diversamente da quanto stabilito nel Codice del Consumo⁶⁶, non è esplicitamente menzionato nella disciplina sanzionatoria dell'etichettatura degli alimenti né nella bozza del decreto legislativo sulle sanzioni per il regolamento 1924/06 CE, né, infine, può essere facilmente ricavato da norme generali quali la legge 241/90 sul procedimento amministrativo⁶⁷ (che lo prevede solo a titolo di misura cautelare non definitiva ex art. 7 co. 2) o 689/81 sulle sanzioni amministrative⁶⁸ (che lo attribuisce solo in casi limitati ex art. 20).

La soluzione potrebbe, ancora una volta, risiedere nella normativa UE.

Il regolamento 882/04 CE sui controlli ufficiali in materia alimentare⁶⁹ include nel proprio campo di applicazione la verifica di conformità alle normative volte, segnatamente, a «garantire pratiche commerciali leali per i mangimi e gli alimenti e tutelare gli interessi dei consumatori, comprese l'etichettatura dei mangimi e degli alimenti e altre forme di informazione dei consumatori (...)» (cfr. articolo 1 co. 1 lett. b).

La norma, quindi, contrariamente a quanto ritenuto dall'Autorità Garante Concorrenza e Mercato nel suo parere sul decreto sanzioni in materia di *claims*⁷⁰, detta regole riferibili sia ai controlli di conformità alle norme vigenti sull'etichettatura, sia di altre forme di comunicazione quali possono essere tanto la presentazione quanto la pubblicità degli alimenti.

⁽⁶²⁾ Cfr. il Decreto Legislativo 1 agosto 2003, n. 259, Codice delle comunicazioni elettroniche.

⁽⁶³⁾ Cfr. il Decreto Legislativo 1 settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. il Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. la Legge 7 agosto 2012, n. 135, conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. art. 27 co. 8 del Codice del Consumo, ove si prevede che «L'Autorità, se ritiene la pratica commerciale scorretta, vieta la diffusione, qualora non ancora portata a conoscenza del pubblico, o la continuazione, qualora la pratica sia già iniziata».

⁽⁶⁷⁾ Cfr. la L. n. 241/1990, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. la Legge 24 novembre 1981, n. 689, Modifiche al sistema penale.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. il Regolamento 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

⁽⁷⁰⁾ L'Autorità Garante ha escluso l'applicabilità del regolamento 882/04 CE alla materia che qui interessa essenzialmente a motivo della sua natura "sanitaria", essendo stato adottato con il "pacchetto igiene" e per lo più mostrando vocazione alla regolamentazione dei controlli sulla sicurezza alimentare. Al riguardo, in particolare, l'AGCM ha osservato che «desta perplessità il richiamo al Regolamento CE n. 882/2004 quale base giuridica dello schema di decreto in esame posto che tale atto legislativo comunitario ha, notoriamente, ra-

L'articolo 54 del regolamento stabilisce esplicitamente che l'Autorità nazionale competente che individui una non conformità «interviene per assicurare che l'operatore ponga rimedio alla situazione (...). L'azione intrapresa comprende, fra l'altro, «b) la restrizione o il divieto dell'immissione sul mercato, dell'importazione o dell'esportazione di mangimi, alimenti o animali (...); e) la sospensione delle operazioni o la chiusura in toto o in parte dell'azienda interessata per un appropriato periodo di tempo (...); h) qualsiasi altra misura ritenuta opportuna dall'autorità competente».

È appena il caso di notare che le suddette disposizioni, essendo contenute in un regolamento UE sono immediatamente applicabili negli ordinamenti giuridici nazionali e producono effetti *erga omnes*, sicché costituiscono strumenti che la pubblica amministrazione può utilizzare anche nei confronti di privati a prescindere dal loro richiamo in norme nazionali non indispensabili.

Orbene, la semplice lettura delle fattispecie elencate rende evidente che all'Autorità competente spettano poteri inibitori anche in materia di etichettatura degli alimenti.

Senonché la norma pare attribuirli al soggetto che effettua i controlli anziché a quello competente ad istruire e concludere il procedimento amministrativo sanzionatorio a seguito della trasmissione del rapporto.

Infatti l'articolo 2 co. 1 numero 4 del regolamento definisce "l'autorità competente" come l'autorità centrale dello Stato membro competente per l'organizzazione dei controlli ufficiali o qualsiasi altra Autorità cui è conferita tale competenza (...). Ciò potrebbe comportare conseguenze soprattutto laddove, come nell'ordinamento giuridico italiano, i due soggetti non coincidono (in particolare alcune Regioni hanno attribuito la competenza sanzionatoria a enti pubblici che non effettuano alcun tipo di controllo ufficiale preventivo⁷¹).

Si verrebbe, così a determinare un quadro giuridico frammentato, in cui a seconda della coincidenza o meno del soggetto che procede all'espletamento dei controlli e del successivo procedimento sanzionatorio sussisterebbe il potere inibitorio che escluderebbe la competenza dell'Autorità Garante Concorrenza e Mercato, con evidente disparità di trattamento fra operatori che operino in regioni diverse.

La questione dovrà quindi essere affrontata dal Legislatore italiano, o, in via interpretativa pregiudiziale dalla Corte di

giustizia UE che potrà essere chiamata ad interpretare il regolamento 882/04 CE per chiarire se il concetto di "autorità competente" e "controllo ufficiale" possa abbracciare anche la fase successiva all'accertamento di eventuali illeciti.

I tempi prevedibilmente non saranno brevi tanto per l'una quanto per l'altra soluzione, sicché è presumibile che persista ancora a lungo uno spazio per l'azione concorrente dell'Antitrust e delle amministrazioni locali nella materia che qui interessa.

4.- Valutazioni conclusive

L'analisi effettuata sul quadro normativo in materia di *health claims* mostra uno scenario in chiaroscuro che richiederà nei prossimi anni ulteriori interventi interpretativi e di aggiustamento normativo.

Sul piano della normativa UE, oltre alla già invocata attenuazione dell'approccio omnicomprensivo attribuito al regolamento 1924/06 CE ed alla possibile modifica della procedura di valutazione dei *claims* ex art. 13 della norma, sembra indispensabile un chiarimento sul ruolo del regolamento 882/04 CE in materia di controllo ufficiale onde "guidare" i giudici nazionali nell'opera di ricostruzione delle competenze delle autorità amministrative che attualmente si occupano delle indicazioni salutistiche nell'etichettatura degli alimenti.

In particolare occorrerebbe che il Legislatore UE nell'ambito della riscrittura della norma sui controlli ufficiali attualmente in corso chiarisca meglio il concetto di "autorità competente", includendovi anche le possibili amministrazioni che, pur non avendo partecipato alla prima fase dell'accertamento, proseguano l'istruttoria e concludano il procedimento irrogando eventuali sanzioni.

Ciò, garantendo l'estensione a queste ultime dei poteri elencati nell'articolo 54 del regolamento, basterebbe a colmare la lacuna evidenziata dalla stessa Autorità Garante e sottolineata nel citato articolo 23 comma 12 quinquiesdecies della legge 135/2012.

In alternativa risulterebbe quantomeno auspicabile una modifica dell'allegato I alla direttiva 98/27 CE concernente i provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consuma-

tio e obiettivi estremamente diversi rispetto a quelli perseguiti dal regolamento 1924/06 CE, intendendo espressamente prevenire, o ridurre ad un livello accettabile, i rischi derivanti dall'ambiente per la salute umana e animale nonché garantire la trasparenza nel mercato degli alimenti e dei mangimi e la tutela degli interessi dei consumatori (...). Con riferimento al contenuto specifico dell'articolo del regolamento l'Autorità afferma inoltre che "si tratta evidentemente di misure e finalità non direttamente attinenti all'ambito delle indicazioni facoltative sulla salute o di carattere nutrizionale da apporre per la promozione di alimenti, le quali, invece, rilevano soprattutto nella fase di presentazione dei prodotti alimentari che, qualora false o ambigue, sono in grado di sviare le scelte commerciali dei consumatori. A riprova della netta distinzione degli ambiti rispettivamente contemplati dai due atti legislativi, va sottolineato che nel reg. 1924/06 CE manca qualsiasi richiamo o riferimento al reg. 882/04 CE". L'analisi, pur evidenziando in modo condivisibile che la sostanza del regolamento è stata declinata verso la strutturazione del controllo sanitario, non può comunque negare che il regolamento include esplicitamente nel suo campo di applicazione l'etichettatura, con il che è da escludersi ogni interpretazione "*contra legem*" che tenda a limitare la portata della norma.

⁽⁷¹⁾ Cfr. a titolo esemplificativo la Regione Piemonte che ha attribuito il potere sanzionatorio in materia di etichettatura degli alimenti alle Camere di Commercio, o la Regione Veneto, in cui la competenza è affidata ai Sindaci, ovvero, infine, le Regioni Liguria, Toscana e Calabria, che hanno attribuito la competenza a propri uffici interni.

tori⁷², di modo da includervi assieme alla direttiva 2005/29 CE (già presente) anche il regolamento 1169/2011 UE sulle informazioni ai consumatori nell'etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti ed il regolamento 1924/06 CE in materia di *claims* nutrizionali e salutistici.

Non c'è dubbio, infatti, che anche queste discipline rientrano nel novero di quelle che richiedono uno strumento di tutela preventiva quale l'inibizione di comportamenti ritenuti lesivi del diritto ad una informazione corretta e trasparente, sicché avrebbero pieno titolo a rientrare nel campo di applicazione della direttiva.

Infine, quale ultima soluzione, si potrebbe ovviamente procedere a livello nazionale includendo esplicitamente il potere inibitorio nel decreto legislativo che dispone le sanzioni in relazione al regolamento *claims*, o, in caso di definitivo abbandono del progetto, quantomeno nel decreto legislativo che sostituirà la disciplina sanzionatoria generale in materia di etichettatura degli alimenti (d.lgs. 109/92) a partire dal prossimo dicembre, quando entrerà in vigore il regolamento UE 1169/2011.

Nelle more non vi potrà essere altra soluzione che una auspicabile flessibilità interpretativa in sede giudiziale per considerare già oggi presenti i poteri in questione vuoi nella normativa UE richiamata, vuoi in quella nazionale sul procedimento amministrativo e sanzionatorio.

ABSTRACT.

L'articolo ricostruisce il complesso quadro giuridico della disciplina degli health-claims tanto nell'ambito del diritto UE quanto in sede nazionale.

Sotto il primo profilo vengono evidenziate in chiave critica le recenti rigidità interpretative ed applicative della norma,

auspicandone una attenuazione. L'Autore propone, inoltre, l'estensione della clausola di riservatezza prevista dall'articolo 21 del regolamento 1924/06 CE in favore di tutte le domande di validazione di claims salutistici, onde sostenere lo sforzo economico in ricerca effettuato dalle imprese.

Sul piano "interno" la trattazione si sofferma sul possibile rapporto di specialità della disciplina in oggetto rispetto alla normativa generale sulle pratiche commerciali sleali, evidenziandone le ricadute in ambito sanzionatorio e con riferimento alla competenza delle amministrazioni che attualmente svolgono in parziale sovrapposizione funzioni di vigilanza e repressione degli illeciti nella specifica materia.

ABSTRACT

The paper examines the complex legal framework of health-claims with reference to both European and national legal systems.

The author underlines the relevant difficulties emerging from the interpretation and application of European rules, and suggests the adoption of a more flexible approach.

Moreover the paper suggests the extension of the data protection rules - laid down at article 21 of Regulation No 1924/2006 - to all the applications submitted for an health-claim in order to support the economic effort of research carried out by food business operators.

At national level the paper is focused on the relationship between the general legislation on unfair commercial practices and the specific legislation on health-claims labelling, emphasizing the possible overlapping of competences between Administrative Authorities currently entitled to both supervision and sanctioning functions.



⁽⁷²⁾ Cfr. la direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 1998 relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori.