



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 20 dicembre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

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

VISTI i propri provvedimenti del 24 luglio e del 1° ottobre 2019, con i quali, ai sensi dell’articolo 7, comma 3, del Regolamento, sono state disposte delle proroghe del termine di conclusione del procedimento, per esigenze istruttorie;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. Lidl Italia s.r.l., in qualità di professionista, ai sensi dell’articolo 18, comma 1, lettera *b*) del Codice del Consumo.

II. LA PRATICA COMMERCIALE

2. Il procedimento concerne i comportamenti posti in essere dal professionista, consistenti nella promozione e commercializzazione – nei punti vendita *Lidl* e mediante il sito *internet www.lidl.it* – delle proprie linee di pasta di semola di grano duro a marchio “*Italiano*” e “*Combino*”, mediante confezioni che rappresentano in maniera ingannevole le caratteristiche di tale pasta, enfatizzando sulla parte frontale l’italianità del prodotto, in assenza di adeguate e contestuali indicazioni sull’origine anche estera del grano duro impiegato nella produzione della pasta.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III.1 L’iter del procedimento

3. In data 23 aprile 2019 è stato comunicato a Lidl Italia s.r.l. (“Lidl”) l’avvio del procedimento istruttorio PS/11387 per verificare l’esistenza di una presunta pratica commerciale scorretta in violazione degli artt. 21 e 22 del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante “*Codice del Consumo*” (di seguito, Codice del Consumo).

In tale sede, veniva in particolare ipotizzata la scorrettezza della condotta consistente nell’impiego, nella promozione e commercializzazione delle proprie linee di pasta di semola di grano duro a marchio “*Italiano*” e “*Combino*”, di confezioni caratterizzate da elementi che enfatizzano di molto l’italianità del prodotto, a fronte della provenienza “UE e non UE” del grano duro utilizzato per ottenere la semola.

4. Lidl ha avuto accesso al fascicolo in data 16 maggio 2019 e non ha presentato richieste di accesso successive.

5. In data 4 giugno 2019 il professionista è stato sentito in audizione.

6. Il 21 ottobre 2019 è stata inviata alla Parte, ai sensi dell’art. 16, comma 1, del Regolamento, la Comunicazione della data di conclusione della fase istruttoria (“CTI”).

7. In data 11 novembre 2019 è pervenuta la memoria finale di Lidl, alla quale è stato allegato il bilancio di esercizio chiuso il 28/2/19.

8. Il 15 novembre 2019 è stato richiesto il parere all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell’art. 27, comma 6, del Codice del Consumo.

III.2 Le evidenze acquisite

III.2.1: La produzione di pasta di semola di grano duro

9. L’art. 6, comma 1, del DPR 187/2001 definisce “pasta di semola di grano duro” il prodotto ottenuto dalla trafilazione, laminazione e conseguente essiccamento di un impasto preparato con semola di grano duro e acqua. La semola di grano duro è a sua volta ottenuta dalla macinazione e setacciatura dei chicchi di grano duro¹. L’art. 6, comma 3, del medesimo DPR stabilisce le caratteristiche che deve avere la pasta di semola di grano duro destinata al commercio².

La pasta di semola di grano duro è quindi un prodotto con un solo ingrediente principale, ottenuto per mera trasformazione meccanica di un’unica materia prima, il grano duro. Tale trasformazione lascia inalterate le caratteristiche essenziali del grano duro di partenza³.

10. L’art. 6, commi 4 e 5, vieta la fabbricazione di pasta secca con sfarinati di grano tenero e limita la presenza di farina di grano tenero al 3% del grano utilizzato.

11. La produzione italiana di pasta di semola di grano duro (nel seguito, anche più brevemente “pasta”) è destinata al consumo interno e alle esportazioni. Queste ultime hanno trainato la produzione negli ultimi anni e rappresentavano circa metà della produzione nel 2017⁴.

¹ La semola è definita dalla legge italiana (art. 2, comma 1, DPR 187/2001) come “*prodotto granulare a spigolo vivo ottenuto dalla macinazione e conseguente abburrattamento [setacciatura] del grano duro, liberato dalle sostanze estranee e dalle impurità*”. La legge stabilisce anche le caratteristiche che deve avere la semola: umidità massima del 14,5%, contenuto massimo di ceneri dello 0,90% e contenuto minimo di proteine del 10,5% (in percentuale della sostanza secca)

² Umidità massima 12,5%, contenuto massimo di ceneri 0,9%, contenuto proteico minimo 10,5% (entrambi in percentuale della sostanza secca), acidità massima 4 gradi.

³ La trasformazione meccanica del grano duro in semola non modifica sostanzialmente le caratteristiche della semola rispetto a quelle del grano duro di partenza: la semola avrà soltanto un minor contenuto di sostanze minerali (c.d. ceneri), lipidi e fibra (cellulosa) – componenti che rappresentano meno del 10% della composizione chimica del chicco di grano –, a causa dell’eliminazione nel corso della macinazione e della successiva setacciatura della crusca e dell’embrione (cfr. *La pasta. Storia, tecnologia e segreti della tradizione italiana*, Barilla Alimentare S.p.A., 2000, pp. 81-83).

⁴ Nel 2017 circa metà della produzione complessiva è stata esportata (cfr. www.aidepi.it/pasta).

12. La produzione italiana di grano duro è insufficiente per soddisfare la domanda per la produzione di pasta e quindi vi è un significativo ricorso alle importazioni, che rappresentano circa un terzo della disponibilità di grano duro in Italia.

Fino al 2016, oltre la metà delle importazioni di grano proveniva dall’America settentrionale e in particolare dal Canada, il maggior esportatore mondiale di grano duro. Tra il 2017 e il 2018 vi è stata una significativa contrazione delle importazioni dal Canada, che sono crollate nel 2018 ad un quinto del livello del 2016.

Tale riduzione appare in parte collegata ad una modifica delle politiche di approvvigionamento di pastai⁵ e molitori, seguita alla diffusione di indagini⁶ sulla presunta presenza di residui del pesticida glifosato e di micotossine da fusariosi nella pasta di semola di grano duro prodotta con grano proveniente dal Canada⁷.

Nei primi 5 mesi del 2019 tali importazioni hanno ricominciato a crescere, attestandosi al 24% circa del totale – metà del livello del 2016. Il grano duro canadese è stato rimpiazzato da quello importato da altri paesi UE (che rappresenta oggi il 49% delle importazioni italiane) e, in misura minore, dal Kazakhstan⁸.

13. Un’ulteriore motivazione delle importazioni è la prassi diffusa nell’industria pastaria italiana, fin dal diciannovesimo secolo, di miscelare semole ottenute da grani italiani con semole ottenute da grani duri esteri, per ottenere un prodotto della desiderata qualità alla cottura. La “qualità alla cottura”⁹ della pasta di semola di grano duro dipende infatti dal contenuto

⁵ Cfr. “Pasta spats: Canadian wheat exports to Italy slump”, *Professional Pasta*, April – June 2018, p. 8.

⁶ Cfr. <https://granosalus.it/2017/02/26/lo-dicono-le-analisi-don-glifosate-e-cadmio-presenti-negli-spaghetti/> e <https://granosalus.it/2018/09/27/spaghetti-al-glifosato-le-analisi-di-granosalus-confermano-residui/>. I residui erano contenuti nei limiti di legge, tranne che per due campioni, che presentavano livelli di deossinivalenolo (c.d. DON, una micotossina cancerogena) superiori a quelli permessi per i bambini. Va ricordato che i limiti previsti dalla legislazione europea per i residui di pesticidi (tra cui il glifosato) sono particolarmente severi.

⁷ La necessità di un uso corretto del glifosato e la difesa dalla fusariosi (patologia che porta alla produzione di micotossine, tra cui il c.d. DON) sono problematiche molto sensibili per l’agricoltura canadese, al centro di varie iniziative per un uso corretto del glifosato in maniera corretta e per ridurre la formazione di micotossine (cfr. p.es. le pagine <https://keepingitclean.ca/glyphosate> e <https://keepingitclean.ca/cereal>). L’estensione della contaminazione da fusariosi nelle partite di grano duro canadese emerge dalle statistiche della Canadian Grain Commission (cfr. pagina “Frequency and severity of Fusarium damaged kernels (FDK) in Harvest Sample Program durum wheat samples” del sito della citata Grain Commission). La fusariosi è presente anche in Italia, anche se in misura limitata, essendo gran parte del grano duro coltivato nelle aree del Mezzogiorno.

⁸ Cfr. dati per anno/paese dell’import / export della merce “10011900-Frumento di grano duro (escl. quello destinato alla semina)”, scaricabili pubblicamente dalla banca dati Coeweb dell’Istat.

⁹ La qualità “alla cottura” (in termini di aspetto, consistenza, tenuta alla cottura, collosità) della pasta di semola di grano duro essiccata a basse temperature dipende infatti fortemente dal contenuto di proteine e dalle caratteristiche del glutine della semola impiegata. Le caratteristiche del “glutine” – la matrice proteica

proteico e dalla forza del glutine della semola di grano duro utilizzata e, quindi, dalle caratteristiche del grano duro. Le semole ottenute dal grano duro coltivato in Italia sono considerate dall'industria pastaria mediamente insufficienti per ottenere il livello qualitativo desiderato¹⁰, in particolare se si utilizzano le tecnologie tradizionali di lenta essiccazione¹¹, nonostante i recenti progressi sul piano della selezione colturale¹².

III.2.2: La pasta di semola di grano duro commercializzata da Lidl

14. Lidl commercializza nei propri punti vendita e promuove sul proprio sito *internet* le proprie linee di pasta di semola di grano duro, a marchio “*Italiamo*” e “*Combino*”.

15. Il marchio “*Italiamo*” contraddistingue una “*linea di prodotti [...] che rappresenta la regionalità e la passione per la tradizione italiana*”.

Con tale marchio sono commercializzati alcuni formati di Pasta di Gragnano

che conferisce alla pasta la sua particolare struttura – sono determinate dalla quantità e dall'interazione di due proteine: la gliadina e la glutenina; esse dipendono in larga misura da fattori genetici, cioè dalla varietà di grano duro. Un glutine tenace assicura una buona tenuta alla cottura. Cfr. Cubadda R.E. et al., “Influence of Gluten Proteins and Drying Temperature on the Cooking Quality of Durum Wheat Pasta”, *Cereal Chem.*, 2007, 84(1):48–55; Sicignano A. et al., “From raw material to dish: pasta quality step by step”, *J Sci Food Agric* 2015; 95: 2579-2587. In Italia, il contenuto minimo di proteine nella pasta di semola di grano duro è fissato dal DPR 187/2001 al 10,5%.

¹⁰ Cfr. Federalimentare, “Origine delle materie prime in etichetta?”, 2005 e il doc. 2 allegato alla memoria di Lidl Italia del 14/5/2019. Il pastificio che fornisce a Lidl i formati regionali a marchio “*Italiamo*” ha giustificato l'uso di semole derivanti dalla miscelazione di grani italiani ed esteri con la “*necessità di lavorare Semola con un contenuto proteico, con un valore almeno del 12%. Ne consegue che il fornitore [della semola] deve necessariamente “migliorare” la miscela dei grani nazionali, aggiungendo percentuali variabili di grano estero (UE e non UE)*”. La prassi citata trova anche riscontro nel disciplinare della Pasta di Gragnano IGP, che prescrive un certo tenore proteico della semola (13g per 100g di prodotto secco), ma è silente sulla provenienza del grano duro utilizzato per produrre la semola.

¹¹ La diffusione delle tecniche di essiccazione ad alta temperatura permette di ottenere pasta di buona qualità alla cottura anche da semole con minore tenore proteico, al prezzo di una riduzione del valore nutrizionale della pasta rispetto a quella ottenuta con l'essiccazione lenta (Cfr. Cubadda R.E. et al., 2007, cit. e Sicignano A. et al., 2015, cit.).

¹² Cfr. De Santis M.A. et al., “Differences in gluten protein composition between old and modern durum wheat genotypes in relation to 20th century breeding in Italy” *European Journal of Agronomy* 87 (2017) 19–29; Subira J. et al., Breeding progress in the pasta-making quality of durum wheat cultivars released in Italy and Spain during the 20th Century, *Crop & Pasture Science*, 2014, 65, 16–26). Alcune rilevazioni del CREA sembrerebbero indicare che oltre il 50% della produzione italiana avrebbe un contenuto proteico superiore al 12,5% e quindi prossimo a quello del grano canadese, considerato possedere ottime qualità pastificatorie (cfr. “Considerazioni CREA sulla qualità del grano italiano, con particolare riferimento contenuto proteico”, Audizione del CREA del 02/08/2016 presso la XIII Commissione permanente (Agricoltura) della Camera dei Deputati). A giudizio del CREA, la qualità pastificatoria dei grani italiani sarebbe allo stato penalizzata soprattutto dalla difficoltà di immagazzinare e commercializzare partite qualitativamente omogenee. L'indagine Ismea – Rete Rurale Nazionale sulla filiera del grano duro riportava che nel 2018 circa il 60% del campione di aziende intervistate dichiarava un contenuto proteico sulla sostanza secca del grano duro prodotto compreso tra il 13% e il 15% (cfr. “La competitività della filiera del frumento duro”, Ismea – Rete Rurale Nazionale, dicembre 2018, disponibile all'indirizzo <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/19079/UT/systemPrint>).

IGP, prodotti da un pastificio aderente al Consorzio di Tutela della Pasta di Gragnano IGP, nonché, come emerso dalla risposta alla richiesta di informazioni rivolta al professionista, alcuni formati regionali di pasta di semola di grano duro.

16. Le confezioni di Pasta di Gragnano IGP presentano una larga fascia trasparente, racchiusa tra due fasce blu scuro. Nell'ampia fascia superiore è posizionato il marchio "Italiamo" – in caratteri maiuscoli ben visibili all'interno di un grande rettangolo bianco –, sovrastato da uno scudetto tricolore; sotto al logo "Italiamo", nel medesimo rettangolo bianco, compare la dicitura "Passione Italiana" in rosso.

Sotto al rettangolo bianco sono riportati, in caratteri dorati, il nome del formato di pasta e l'indicazione "Pasta di Gragnano IGP".

Nella parte trasparente della confezione, sono stampati un'immagine dell'Italia con la dicitura "Specialità della Campania", il logo "Indicazione Geografica Protetta" e il simbolo del Consorzio (fig. 1).

Fig. 1



Sulla parte laterale della confezione, sotto la lista degli ingredienti, è riportata l'indicazione "Paese di coltivazione del grano: UE e non UE", accompagnata dall'informazione che il paese di molitura è l'Italia.

17. Dalle informazioni acquisite risulta che il pastificio che produce la pasta di Gragnano IGP commercializzata da Lidl ha utilizzato negli ultimi 30 mesi semola ottenuta da miscele di grani duri in cui quello italiano rappresentava in media una quota del 40%. Il disciplinare di produzione della Pasta di Gragnano IGP non contiene alcuna previsione in merito alla provenienza del grano duro utilizzato per la produzione della semola.

18. Le confezioni a marchio "Italiamo" dei formati regionali di pasta di semola di grano duro (ad esempio, Trofie e Orecchiette pugliesi) sono

trasparenti, con al centro un quadrato blu scuro sul quale campeggia, sul lato frontale della confezione, il marchio “*Italiamo*” già descritto in precedenza. Sotto al rettangolo bianco è riportato, in caratteri dorati, il nome del formato di pasta (cfr. fig. 2).

Sul retro della confezione, sotto la lista degli ingredienti, è riportata l’indicazione “*Paese di coltivazione del grano: UE e non UE*”, accompagnata dall’informazione che il paese di molitura è l’Italia.

Fig. 2



19. Dalle informazioni acquisite risulta che il pastificio che produce tali formati di pasta per conto di Lidl si serva di semola ottenuta da una miscela di grani italiani ed esteri, in cui questi ultimi “*non superano mai il 30-40% sul totale della miscela*”.

20. Per quanto riguarda la pasta con il marchio “*Combino*”¹³, nella parte anteriore della confezione, oltre ad un’immagine evocativa del paesaggio italiano, è presente la dicitura “*Specialità italiana*”. Al di sotto, inoltre, compare ben visibile l’immagine di una coccarda o di un cuore con i colori della bandiera italiana, sui quali è stampata la dicitura “*Prodotto in Italia*” (fig. 3), anch’essa in caratteri ben visibili.

¹³ Prodotta in Italia da diversi pastifici, riportati sulle confezioni.

Fig. 3



Sul retro della confezione, sotto la lista degli ingredienti, è riportata l'indicazione “Paese di coltivazione del grano: UE e non UE”, accompagnata dall'informazione che il paese di molitura è l'Italia.

La composizione della miscela di grani duri varia tra i diversi pastifici fornitori di Lidl e anche nel tempo; la quota di grano duro italiano si attesta tra un minimo del 20% e un massimo del 93% circa.

21. Come detto, i formati di pasta di entrambi i marchi sono promossi anche tramite il sito *internet* del professionista. In particolare, i formati di Pasta di Gragnano IGP a marchio “Italiamo” sono promossi sulla pagina www.lidl.it/it/Assortimento-Italiamo-La-selezione-Gambero-Rosso.htm, mentre la pasta “Combino” è promossa nelle pagine dedicate alle offerte settimanali.

Sul sito del professionista è riportata soltanto la foto del lato anteriore delle confezioni di pasta, con l'indicazione del prezzo di vendita. Non è dunque possibile accedere alle informazioni sulla provenienza del grano, riportate di lato o nella parte posteriore delle confezioni.

La vendita *online* è effettuata attraverso il collegamento ad un servizio offerto da terzi, denominato “Supermercato 24”, attraverso il quale uno *shopper* acquisterà presso il negozio Lidl selezionato la merce scelta dal consumatore. Sul sito “Supermercato 24” sono mostrati sia il lato anteriore

che quello posteriore delle confezioni di pasta a marchio “*Italiamo*” e “*Combino*”.

III.2.3: Le percezioni dei consumatori italiani circa l'origine del prodotto e della materia prima

22. Numerosi studi e ricerche, condotti anche per conto della Commissione Europea, hanno evidenziato come i consumatori italiani attribuiscono, ben più del consumatore medio europeo, un grande rilievo all'informazione sull'origine del prodotto alimentare e delle materie prime, anche per ragioni legate al tema della sicurezza alimentare.

23. Per i consumatori italiani l'origine del prodotto alimentare rappresenta un aspetto di particolare importanza nella scelta degli alimenti.

Una recente indagine europea¹⁴ ha mostrato che l'origine del prodotto alimentare è la variabile di scelta maggiormente considerata dagli italiani al momento dell'acquisto del cibo (è indicata dal 62% dei consumatori italiani, contro il 53% della media UE) e che ha un'importanza ben superiore al prezzo¹⁵.

24. Anche l'indagine svolta per conto della Commissione Europea sull'applicazione delle regole sull'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza ad alcune categorie di alimenti¹⁶ ha evidenziato l'importanza attribuita dai consumatori italiani all'indicazione dell'origine, anche in questo caso ben superiore a quella della media dei consumatori europei.

In particolare, il 62,5% dei consumatori italiani ha indicato che, al momento dell'acquisto, considera “molto importante” l'origine del prodotto alimentare e il 33,5% ha indicato tale elemento come “abbastanza importante” – contro una media dei 15 paesi UE in cui è stato condotto lo studio rispettivamente pari al 41,6% e al 38,2%. L'origine del prodotto alimentare è il terzo aspetto

¹⁴ *Food safety in the EU*, Special Eurobarometer Wave EB91.3, Giugno 2019.

¹⁵ Questi risultati confermano quelli di una precedente indagine, in cui era emerso che l'origine del prodotto alimentare per l'88% dei consumatori italiani (contro il 71% della media UE) è l'aspetto singolarmente più importante nella scelta del prodotto, dopo il prezzo (cfr. *Europeans' Attitudes Towards Food Security, Food Quality and the Countryside*, Special Eurobarometer 389, July 2012). Cfr. anche Giulia Mascarello G. et al., *The perception of food quality. Profiling Italian consumers*, *Appetite* 89 (2015) 175–182.

¹⁶ “*Study on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of unprocessed foods, single ingredient products and ingredients that represent more than 50% of a food*”, prepared by Food Chain Evaluation Consortium for the Directorate General for Health and Food safety, Final Report, 10/9/2014. Su tale studio è basata la “*Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti non trasformati, dei prodotti a base di un unico ingrediente e degli ingredienti che rappresentano più del 50% di un alimento*” del 20/5/2015, COM(2015) 204 final. Lo studio è citato nella prima pagina della Relazione.

considerato “molto importante” dai consumatori italiani, dopo il gusto (indicato dall’82% dei rispondenti italiani) e la data di scadenza (70,8%), e prima del prezzo (54%)¹⁷.

Nel caso specifico della pasta, il 56,3% dei consumatori italiani (media 15 paesi UE: 30,3%) ha dichiarato di considerare “molto importante” l’informazione sull’origine del prodotto, intesa come il luogo dove il prodotto alimentare è stato fabbricato o trasformato; il 34,6% ha indicato tale informazione come “abbastanza importante”.

25. Quanto alle motivazioni dell’importanza attribuita all’origine, secondo una recente indagine demoscopica svolta dall’Ismea¹⁸ il 78% dei consumatori intervistati si sente rassicurato dall’origine “100% italiana” del prodotto, che è percepita da oltre il 90% di essi come assicurazione di qualità e bontà del prodotto e di rispetto di standard di sicurezza alimentare.

Infatti, i consumatori italiani sono tra i consumatori europei più preoccupati dei rischi per la salute legati al cibo: la sicurezza del cibo rappresenta uno dei principali aspetti considerati al momento dell’acquisto dal 61% dei consumatori italiani (contro una media UE del 50%)¹⁹.

Anche la più risalente e già citata indagine svolta per conto della Commissione Europea indicava che un numero significativo di consumatori italiani percepiscono l’origine di un prodotto alimentare come un elemento rassicurante. In particolare, il 16,9% dei consumatori italiani riteneva che la ragione più importante per indicare l’origine del prodotto alimentare in etichetta fosse “*Ciò mi assicura sulla sicurezza del prodotto alimentare che acquisto*”, mentre la maggioranza relativa degli intervistati (il 21,3%) indicava come motivazione “*Posso scegliere prodotti alimentari del mio paese, mi fido di più degli alimenti prodotti nel mio paese*”. Un ulteriore 10,8% dei rispondenti italiani indicava come ragione “*posso scegliere prodotti alimentari locali, mi fido di più dei prodotti alimentari locali*”²⁰.

26. I consumatori italiani attribuiscono molta importanza anche alla conoscenza dell’origine della materia prima.

¹⁷ Lo stesso ordinamento vale se si considera il totale “molto importante” + “abbastanza importante”.

¹⁸ Ismea, *Indagine sull’etichettatura di origine dei prodotti agro-alimentari*, Gennaio 2019. L’Indagine è stata presentata il 13 marzo 2019 nel corso di una audizione presso l’Ufficio di Presidenza della Commissione Agricoltura del Senato (cfr. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/001/388/ISMEA_13_marzo_ETICHETTATURA.pdf).

¹⁹ *Food safety in the EU*, Special Eurobarometer Wave EB91.3, Giugno 2019. In una precedente indagine (*Food-related risks*, Special Eurobarometer 354, Nov. 2010) l’82% dei consumatori italiani si era dichiarata preoccupata di tali rischi, contro il 68% della media UE.

²⁰ Altre risposte erano “*ho bisogno di sapere da dove provengono i prodotti alimentari che acquisto*” (11,9%) e “*mi permette di sostenere i produttori della mia regione / del mio paese*” (7,4%).

Già una indagine Indicod-Eurisko del 2003 aveva riscontrato come il 78% dei consumatori richiedesse più informazioni sulla provenienza delle materie prime.

La citata recente indagine demoscopica dell'Ismea²¹ ha riscontrato che almeno il 90% delle famiglie italiane considera importante conoscere se le materie prime sono di origine italiana e se l'ultima trasformazione sia avvenuta in Italia.

In particolare, l'indicazione dell'origine della materia prima nel caso della pasta di semola di grano duro è importante per circa due terzi dei consumatori italiani.

27. Da tale indagine emerge anche che la quasi totalità del campione ritiene che sia importante che l'origine delle materie prime dei prodotti alimentari sia facilmente individuabile e leggibile in etichetta.

Inoltre, nel corso della consultazione pubblica svolta dall'Ismea attraverso il proprio sito nel periodo settembre-dicembre 2018 era emerso che, alla domanda *“Come ritiene più leggibile nell'etichetta l'indicazione di origine”*, l'81% dei partecipanti aveva risposto *“se evidenziata nei caratteri”* e il 61% circa *“se posta nella parte anteriore della confezione”*²²

28. I risultati dell'indagine Ismea trovano riscontro in quelli della citata ricerca svolta per conto della Commissione Europea. Tale ricerca aveva infatti rilevato che il 57,9% dei consumatori italiani considera *“molto importante”* l'indicazione in etichetta del luogo di coltivazione del grano duro utilizzato come ingrediente della pasta²³, mentre un ulteriore 33,8% la considera *“importante”* (le medie per i 15 paesi UE considerati sono rispettivamente 30,3% e 36,2%).

29. Infine, studi empirici svolti a livello accademico hanno riscontrato come l'eventuale provenienza estera del grano duro utilizzato per ottenere la semola e quindi la pasta sia un fattore che può influenzare negativamente la disponibilità all'acquisto di una data tipologia di pasta²⁴.

30. L'importanza attribuita dai consumatori alla conoscenza dell'origine del prodotto e delle materie prime si riflette nella preferenza accordata ai

²¹ Ismea, *Indagine sull'etichettatura di origine dei prodotti agro-alimentari*, cit..

²² Ismea, *Indagine sull'etichettatura di origine dei prodotti agro-alimentari*, cit..

²³ La domanda originaria era la seguente: *“And how important would it be for you that the label in each of the following food products indicates the origin of the following ingredients, that is where the ingredients come from (place of farming) ?”*; nella lista si indicava *“durum wheat to produce dry pasta”*. Tra gli ingredienti considerati vi erano anche *“Cereal to produce flour for bread”* e *“Cereal to produce flour”*.

²⁴ Contò et al., *Consumers perception of traditional sustainable food: an exploratory study on pasta made from native ancient durum wheat varieties*, *Rivista di Economia Agraria*, Anno LXXI, n. 1 (Supplemento), 2016.

marchi comunitari di qualità legati all'origine (DOP, IGP ecc.) dai consumatori italiani al momento dell'acquisto²⁵.

Alcune indagini hanno accertato che per i consumatori non solo il marchio DOP, ma anche l'IGP esprimono che l'intero processo produttivo, a partire dalle materie prime, avviene in un determinato territorio²⁶. La maggioranza dei consumatori italiani (ed europei) non appare in grado di distinguere correttamente tra IGP e DOP e associa ad entrambi i caratteri propri della denominazione d'origine protetta, come definita nel Reg. 1151/2012, cioè il fatto che l'intero processo produttivo, incluse le materie prime locali, avviene in un determinato territorio.

31. L'importanza attribuita dai consumatori italiani all'origine dei prodotti e della materia prima alimentare trova precisi riscontri nella diffusione di prodotti alimentari che espongono in etichetta un richiamo all'italianità (bandierine italiane e *claim* “made in Italy”, “prodotto in Italia”, “solo ingredienti italiani”, “100% italiano”, nonché marchi di qualità comunitari). Circa un quarto delle referenze alimentari vendute negli ipermercati e supermercati italiani è caratterizzata da tali richiami, con una preponderanza dell'uso delle bandierine italiane (14% circa dei prodotti, corrispondente a circa 10.000 referenze)²⁷.

Tra il 2016 e il 2018 sono significativamente aumentate le vendite di prodotti contraddistinti da una bandierina italiana, dal *claim* “100% Italiano” e da marchi di qualità comunitari²⁸.

32. Inoltre, tra il 2016 e il 2018, a seguito della disponibilità di pasta prodotta con solo grano italiano e della diffusione di notizie circa la presunta presenza di residui di pesticidi e micotossine nella pasta prodotta con grado duro importato dal Canada²⁹, si è registrato un aumento delle vendite di pasta

²⁵ Varie indagini campionarie svolte a livello europeo hanno mostrato che i consumatori italiani sono tra quelli che maggiormente riconoscono e preferiscono i marchi di qualità comunitari. Cfr. *Special Eurobarometer* 389, July 2012, nonché *Europeans, Agriculture and the CAP*, Special Eurobarometer 473, Febbraio 2018. Cfr. anche gli studi citati alle pp. 24-25 del “*Study on the mandatory indication of country of origin or place of provenance*”, cit..

²⁶ Secondo un recente studio sulla percezione dei sistemi di qualità alimentare europei (Strenght2FOOD, *Report on quantitative research findings on European consumers' perception and valuation of EU food quality schemes as well as their confidence in such measures*, Marzo 2018 e Febbraio 2019, tav. 24-25 e 30-31 e relativi commenti). Simili risultati erano già emersi in uno studio del 2013 commissionato dalla DG Salute e Consumatori, come riportato a p. 25 del citato “*Study on the mandatory indication of country of origin or place of provenance*”. La confusione dei consumatori sull'effettivo significato dei marchi DOP e IGP era emersa anche in studi precedenti, condotti in Italia e all'estero, brevemente ricordati nel Report citato e in Caputo V. et al, *Traditional Food Products and Consumer Choices: A Review*, in Cavicchi A. (ed.), *Case Studies in the Traditional Food Sector*, Elsevier 2018.

²⁷ Osservatorio Immagino – Nielsen, 1-2019.

²⁸ Osservatorio Immagino – Nielsen, 1-2019.

²⁹ Cfr. indagini GranoSalus citate.

di semola di grano duro “100% italiana” dell’11%, a fronte della stabilità delle vendite complessive del comparto³⁰.

III.3 Le argomentazioni difensive della Parte

33. Il professionista ha fatto pervenire due memorie difensive nel corso del procedimento.

34. Nelle proprie memorie Lidl ha sostenuto la conformità del proprio operato al quadro normativo comunitario (Reg. 1169/2011 e Reg. di attuazione 775/2018) e nazionale (legge 4/2011 e DM del 23 luglio 2017) sull’etichettatura della pasta di semola di grano duro, nonché alla normativa nazionale che disciplina la produzione della pasta di semola di grano duro (DPR 187/2001).

35. Il professionista ha rilevato che l’Autorità pretenderebbe di applicare le disposizioni del Codice del Consumo senza tener conto della normativa europea in tema di etichettatura e in particolare del Reg. 775/2018.

In particolare, secondo il professionista, il Regolamento Ue n. 1169/2011 ha stabilito *“per la prima volta, che i consumatori devono essere informati relativamente all’origine dell’ingrediente primario contenuto nel prodotto alimentare quando tale ingrediente proviene da un paese diverso da quello nel quale il prodotto alimentare è stato fabbricato”*, come disposto dall’art. 26, par. 3.

Il Regolamento Ue n. 2018/775 attuativo dell’art. 26 par. 3 del Regolamento Ue n. 1169/2011, introduce norme che disciplinano la materia del presente procedimento, conferendo *“rilevanza all’origine della materia prima se rappresenta l’ingrediente primario contenuto nei prodotti alimentari quando tale ingrediente proviene da un Paese diverso da quello nel quale il prodotto finito è stato fabbricato”*. Qualora ricorra tale situazione, il Regolamento impone *“agli operatori, nel caso in cui nelle etichette fosse contenuta un’indicazione circa l’origine del prodotto finito, le modalità da osservare per fornire ai consumatori europei le informazioni corrette relativamente alla provenienza della materia prima intesa come ingrediente primario contenuto nei prodotti alimentari”*.

Nel presente procedimento, *“il prodotto alimentare considerato è la pasta di grano duro e l’ingrediente primario al quale bisogna fare riferimento è la semola di grano duro che costituisce il solo ingrediente della pasta*

³⁰ Ismea, *Indagine sull’etichettatura di origine dei prodotti agro-alimentari*, cit..

alimentare fabbricata in Italia". La semola utilizzata nella pasta di grano duro commercializzata da Lidl è ottenuta in Italia e quindi sia l'alimento che il suo ingrediente primario sono italiani.

Di conseguenza, secondo il professionista, le contestazioni dell'Autorità sarebbero confutate dal Reg. 775/2018 di imminente applicazione.

36. In secondo luogo il professionista svolge una serie di considerazioni volte a sminuire l'importanza per il consumatore dell'indicazione del luogo di origine del grano duro.

37. Lidl argomenta, citando la Relazione³¹ resa dalla Commissione Europea nel 2015 al Parlamento Europeo in ottemperanza alle disposizioni dell'art. 26 del Reg. 1169/2011, secondo cui l'indicazione di origine sarebbe un elemento di rilevanza minore nella scelta dei consumatori, i quali attribuirebbero maggiore importanza ad altri elementi come il prezzo, il gusto, la data di scadenza, la comodità e l'aspetto, rilevando anche che l'indicazione di origine che maggiormente interessa sarebbe il luogo di produzione degli alimenti.

38. Lidl ritiene poi che la comunicazione di avvio sarebbe basata sulla errata percezione che *"la qualità del prodotto "pasta" vada associata all'utilizzo di grano duro italiano"*, associazione che peraltro non troverebbe riscontro né nella legge (DPR 187/2001) né nei disciplinari di produzione della pasta di semola di grano duro. *"Così non è poiché la qualità del grano italiano non è assoluta ed è anche inferiore a quella del grano proveniente da alcuni altri Paesi. La qualità della pasta italiana è data dalla capacità dei pastai di scegliere e miscelare la materia prima (grano) indipendentemente dalla sua origine geografica. La pasta italiana è da sempre stata fabbricata con una miscela di grani"*, al fine di assicurare la qualità del prodotto a causa dell'insufficienza della produzione italiana rispetto alla domanda.

La circostanza che la pasta italiana sia prodotta anche con grano duro importato sarebbe un fatto noto al consumatore medio italiano.

39. Lidl contesta la rilevanza del possibile legame tra indicazione di origine e sicurezza alimentare, osservando che nella citata Relazione l'indicazione di origine era considerata uno strumento relativo alla sicurezza alimentare del prodotto soltanto dal 10.8% dei consumatori. In ogni caso, eventuali preoccupazioni dei consumatori circa i rischi di contaminazione del

³¹ "Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti non trasformati, dei prodotti a base di un unico ingrediente e degli ingredienti che rappresentano più del 50% di un alimento", COM(2015) 204 final, Bruxelles, 20.5.2015.

grano duro sarebbero infondate, in quanto le importazioni sono sottoposte a controlli stringenti per verificarne la rispondenza alla severa regolamentazione fitosanitaria europea. In particolare, per quanto riguarda la questione del glifosato, Lidl ha rilevato che la Commissione europea, rispondendo ad un'interrogazione di un parlamentare europeo, ha comunicato che il 90,9% dei campioni di grano esaminati non contiene residui di glifosato, mentre il restante 9,1% ne contiene al di sotto delle soglie previste dalla legge.

40. Il professionista ha poi sottolineato la correttezza della presentazione dei prodotti nelle confezioni di pasta a marchio “*Italiamo*” e “*Combino*”.

Con specifico riferimento alla Pasta di Gragnano IGP a marchio “*Italiamo*”, il professionista ha sostenuto che l'enfaticizzazione dell'area di produzione della pasta e la minimizzazione dell'indicazione dell'origine della materia prima sono coerenti con il significato del contrassegno IGP: il contrassegno IGP prescinde infatti dall'origine della materia prima, mentre assicura che i processi di lavorazione avvengano nell'area protetta; tale pasta potrebbe dunque essere prodotta, sulla base del disciplinare, senza neppure un grammo di grano italiano.

Secondo il professionista, “*è la qualità del prodotto alimentare inteso come prodotto finito che ha rilevanza, indipendentemente dalla materia prima impiegata per produrlo*”.

41. Per quanto riguarda la pasta a marchio “*Combino*”, secondo il professionista “*tale pasta è da considerare a tutti gli effetti italiana. La dicitura “Prodotto in Italia” è del tutto coerente con le descritte regole europee di attribuzione di origine. Il prodotto è italiano in quanto non solo l'ultima trasformazione sostanziale è avvenuta in Italia, ma anche perché la semola utilizzata è completamente italiana in quanto trasformata in Italia. La percezione di italianità che il consumatore ne ricava è decisamente corretta in quanto il prodotto è italiano ai sensi della normativa vigente*”; inoltre, il riferimento alla “specialità italiana” riguarda il fatto che le varie tipologie di pasta offerte fanno parte della tradizione culinaria italiana.

42. Infine, il professionista ha rilevato che attribuire rilevanza all'origine del grano duro utilizzato per la produzione della pasta di semola di grano duro introdurrebbe una forma di protezionismo che comporta uno stravolgimento dei regolamenti europei vigenti e un danno per gli operatori italiani, noti per la loro abilità nel produrre la pasta.

IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

43. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa attraverso mezzi di telecomunicazione, in data 15 novembre 2019 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'art. 27, comma 6, del Codice del Consumo.

Con parere pervenuto in data 18 dicembre 2019, la suddetta Autorità ha ritenuto che, con riferimento al caso di specie, il consumatore medio, consultato il sito, in conseguenza delle informazioni ivi presenti potrebbe essere indotto in errore circa l'origine della materia prima utilizzata per la preparazione del prodotto e procedere all'acquisto dei prodotti promossi e commercializzati, sviluppando in concreto la piena potenzialità promozionale della comunicazione *on line*. Nel caso di specie, pertanto, il mezzo *internet* è stato ritenuto uno strumento idoneo a influenzare significativamente la realizzazione della pratica commerciale oggetto del procedimento.

V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

44. Oggetto del presente procedimento è la valutazione della decettività degli elementi evocativi dell'italianità della pasta di semola di grano duro a marchio "*Italiamo*" e "*Combino*", apposti sulle confezioni e presenti sul sito *internet* del produttore, i quali, enfatizzando di molto l'italianità del prodotto in assenza di indicazioni contestuali e di pari evidenza grafica sulla provenienza anche non italiana del grano duro con cui si produce la semola, possono ingenerare nei consumatori l'equivoco che l'intera filiera produttiva della pasta, a partire dalla materia prima, sia italiana, mentre tale qualificazione concerne soltanto la localizzazione dei processi di trasformazione e delle competenze produttive impiegate.

45. Tale valutazione, dunque, ai sensi del Codice del Consumo, attiene alla trasparenza e correttezza delle informazioni rese dal professionista, prescindendo da qualsiasi apprezzamento circa la presunta superiorità qualitativa di una pasta ottenuta con semole provenienti da grani duri italiani ed esteri rispetto ad una pasta prodotta da sola semola di grano duro italiano.

V.1 Il quadro normativo

46. Al fine di chiarire l'ambito di intervento dell'Autorità, appare necessario richiamare brevemente il quadro normativo esistente in tema di etichettatura della pasta.

47. Il Reg. UE 1169/2011 stabilisce i principi sull'etichettatura dei prodotti alimentari, prevedendo che *“La fornitura di informazioni sugli alimenti tende a un livello elevato di protezione della salute e degli interessi dei consumatori, fornendo ai consumatori finali le basi per effettuare delle scelte consapevoli e per utilizzare gli alimenti in modo sicuro, nel rispetto in particolare di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche”* (art. 3, comma 1). In questo senso la Corte di Giustizia ha ribadito che obiettivo del Regolamento n. 1169/2011 consiste nel garantire un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti tenendo conto delle differenze di percezione dei consumatori stessi³².

Ai sensi dell'art. 7 del citato Regolamento, in tutti i casi l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza deve essere fornita in modo tale da non trarre in inganno il consumatore.

48. L'art. 26 stabilisce quando è necessario indicare il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento e del suo ingrediente primario³³.

Il comma 2 dispone che *“L'indicazione del paese d'origine³⁴ o del luogo di provenienza³⁵ è obbligatoria: a) nel caso in cui l'omissione di tale*

³² Cfr. Corte di Giustizia 12 novembre 2019, causa C – 363/18, paragrafo 52.

³³ Il considerando 29 del Reg. 2011/1169 afferma che *“Le indicazioni relative al paese d'origine o al luogo di provenienza di un alimento dovrebbero essere fornite ogni volta che la loro assenza possa indurre in errore i consumatori per quanto riguarda il reale paese d'origine o luogo di provenienza del prodotto. In tutti i casi, l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dovrebbe essere fornita in modo tale da non trarre in inganno il consumatore e sulla base di criteri chiaramente definiti in grado di garantire condizioni eque di concorrenza per l'industria e di far sì che i consumatori comprendano meglio le informazioni relative al paese d'origine e al luogo di provenienza degli alimenti”*.

³⁴ La nozione di *“paese d'origine”* è stabilita dall'art.2, lettera g), del Regolamento n. 1169/2011 rinviando a quanto previsto dagli articoli da 23 a 26 del regolamento (CEE) n. 2913/92, ovvero alle disposizioni ora rinvenibili all'art. 60 del Codice doganale: ai sensi del primo paragrafo della nuova disposizione *«le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio»*. Il secondo paragrafo dispone quanto segue: *«Le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione»*.

³⁵ La nozione di *“luogo di provenienza”* è definita dall'art. 2, lett. g), del Regolamento n. 1169/2011 come il *“luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il “paese d'origine”*; secondo la suddetta accezione, va tuttavia escluso l'indirizzo dell'operatore apposto sull'etichetta.

indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza; [...]".

Il comma 3 prevede che *“Quando il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento è indicato e non è lo stesso di quello del suo ingrediente primario³⁶: a) è indicato anche il paese d'origine o il luogo di provenienza di tale ingrediente primario; oppure b) il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario è indicato come diverso da quello dell'alimento”*. Tale previsione riguarda sia le situazioni in cui sussista un obbligo di indicazione del luogo di origine di un alimento, sia quelle in cui l'operatore del settore alimentare decida volontariamente di indicare sull'etichetta il paese o luogo di origine dell'alimento.

49. Il Regolamento di attuazione 2018/775 *“stabilisce le modalità di applicazione dell'art. 26, par 3, del Reg. 2011/1169, quando il paese di origine o il luogo di provenienza di un alimento è indicato attraverso qualunque mezzo, come diciture, illustrazioni, simboli, o termini che si riferiscano a luoghi o zone geografiche, ad eccezione dei termini geografici figuranti in denominazioni usuali o generici, quando tali termini indicano letteralmente l'origine, ma la cui interpretazione comune non è un indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza”* (art. 1, comma 1).

50. In particolare, l'art. 2 prevede che l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario, che non è lo stesso del paese d'origine o luogo di provenienza dell'alimento, viene fornita attraverso il riferimento ad una delle zone di provenienza elencate nella lettera a) del medesimo articolo, oppure (lettera b)) attraverso *“una dicitura del seguente tenore «(nome dell'ingrediente primario) non proviene/non provengono da (paese d'origine o luogo di provenienza dell'alimento)» o una formulazione che possa avere lo stesso significato per il consumatore”*.

L'art. 3 stabilisce che le informazioni sul paese d'origine o sul luogo di provenienza dell'ingrediente primario devono essere scritte in caratteri aventi almeno determinate dimensioni minime e devono apparire nello stesso

³⁶ La nozione di ingrediente primario è stabilita nel Regolamento n. 1169/2011, nell'art. 2, comma 2, lettera q: *“l'ingrediente o gli ingredienti di un alimento che rappresentano più del 50% di tale alimento o che sono associati abitualmente alla denominazione di tale alimento dal consumatore e per i quali nella maggior parte dei casi è richiesta un'indicazione quantitativa”*.

“*campo visivo*”³⁷ dell’indicazione sul paese d’origine o di provenienza del prodotto e, laddove quest’ultimo sia indicato in parole, le informazioni sull’ingrediente primario devono avere caratteri pari ad almeno il 75% della prima indicazione.

51. Si precisa che, ai sensi dell’art. 1, comma 2, del Reg. 775/2018, le disposizioni sopra richiamate non si applicano alle indicazioni geografiche protette né ai marchi di impresa registrati che costituiscano un’indicazione di origine, in quanto la Commissione si è riservata di svolgere ulteriori approfondimenti circa le modalità con cui per le suddette indicazioni debba essere indicato anche il luogo di origine dell’ingrediente primario, ai sensi dell’art. 26, paragrafo 3, del Regolamento n. 1169/2011.

52. Il Reg. 775/2018 troverà applicazione a partire dal 1/4/2020.

53. Fino alla data di applicazione del Reg. 775/2018, resterà in vigore il decreto interministeriale del 26 luglio 2017 “*Indicazione dell'origine, in etichetta, del grano duro per paste di semola di grano duro*”³⁸, secondo il quale le “*indicazioni sull’origine di cui agli articoli 2 e 3 [Paese di coltivazione del grano e Paese di molitura] sono apposte in etichetta in un punto evidente e nello stesso campo visivo in modo da essere facilmente visibili, chiaramente leggibili ed indelebili*” (art. 4, comma 2).

54. Pertanto, la normativa settoriale conferma la rilevanza di una corretta informazione sull’origine, la provenienza, le caratteristiche del prodotto alimentare e della materia prima, risultando essenziale che il consumatore non sia indotto in errore su tali elementi³⁹.

55. Inoltre, il rispetto della normativa di settore non esaurisce gli obblighi di diligenza gravanti sul professionista, il quale dovrà, in ogni caso, porre in essere quei comportamenti ulteriori che discendono comunque dall’applicazione del più generale dovere di completezza informativa previsto dal Codice del Consumo, alla stregua del principio di buona fede cui si ispira tutta la disciplina a tutela del consumatore⁴⁰.

³⁷ La nozione di “campo visivo” stabilita dall’art. 2, comma 2, lett. K, del Reg. 1169/2011 fa riferimento a “*tutte le superfici di un imballaggio che possono essere lette da un unico campo visuale*”.

³⁸ L’emanazione di tale decreto è stata motivata anche con i risultati della consultazione pubblica, svolta dall’Amministrazione interessata ai sensi del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, i quali mostrano l’elevato interesse da parte dei consumatori per l’indicazione del luogo di origine del grano duro usato per la produzione delle paste di semola di grano duro. Inoltre, tra le premesse del decreto, viene richiamata l’importanza attribuita all’origine effettiva dei prodotti e, in particolare all’origine del grano duro usato per la produzione delle paste di semola di grano duro.

³⁹ Cfr. Corte di Giustizia cit. sentenza 12 novembre 2019 e Corte di giustizia 4 giugno 2015, Causa C-195/14.

⁴⁰ In tal senso, vedi, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 30 settembre 2016, n. 4048 e Tar Lazio, 3 gennaio 2017, n. 62. Come confermato dal Tar, l’Autorità può tenere conto della circostanza che le

V.2 L'ingannevolezza delle confezioni di pasta "Italiamo" e "Combino"

56. Le confezioni di pasta di semola di grano duro a marchio proprio commercializzate da Lidl nei propri punti vendita e promosse sul proprio sito *internet* si caratterizzano per la mancanza di contestualità tra i riferimenti altamente evocativi l'italianità del prodotto e l'informazione sulla provenienza della materia prima grano.

57. Le confezioni di pasta a marchio "Italiamo" riportano infatti con grande evidenza sulla parte frontale indicazioni relative all'italianità del prodotto: la stessa evocativa dicitura "Italiamo", l'immagine della bandiera italiana, la dicitura "Passione Italiana", nonché l'indicazione "IGP" nel caso della Pasta di Gragnano IGP. L'indicazione sulla provenienza del grano (*UE e non UE*) è invece apposta con caratteri piccoli solo nella parte laterale o posteriore della confezione, in una posizione non immediatamente visibile. Tale indicazione peraltro, non è visibile sul sito *internet* del professionista.

58. Anche le confezioni di pasta a marchio "Combino" sono caratterizzate da forti richiami all'italianità, costituiti da immagini che rimandano a tipici paesaggi italiani, da una coccarda o da un cuore tricolori, accompagnati dalla dicitura "Prodotto in Italia", e dall'indicazione "Specialità italiana". Anche in tal caso, l'indicazione sulla provenienza del grano ha una collocazione marginale, essendo apposta con caratteri piccoli nella parte posteriore della confezione, la quale, tra l'altro, non è visibile sul sito *internet* del professionista.

59. Le complessive modalità di presentazione delle confezioni di pasta a marchio *Italiamo* e *Combino*, in quanto caratterizzate da una enfaticizzazione dei vanti di italianità di un prodotto notoriamente italiano e dalla non immediata percepibilità delle informazioni sull'origine del grano duro (a causa del loro posizionamento al di fuori del campo visivo principale), risultano pertanto ingannevoli. Esse sono idonee a ingenerare nei consumatori al primo contatto l'equivoco che l'intera filiera produttiva della pasta, a partire dalla materia prima, sia italiana – mentre tale qualificazione pertiene esclusivamente alla localizzazione dei processi di trasformazione e delle competenze produttive.

espressioni e i segni grafici complessivamente presenti nelle confezioni del prodotto, ivi compresi i marchi utilizzati dai professionisti, non veicolino una corretta informazione al consumatore sull'origine della materia prima del prodotto: Sentenza Tar del Lazio, del 30 ottobre 2017, n. 10834, PS5582-Perla Alimentare.

60. L'erroneo convincimento così ingenerato dal professionista al primo contatto non è sanato dalla indicazione sull'origine del grano duro relegata sul retro o sul lato della confezione, al di fuori del campo visivo principale.

61. Infatti il consumatore, catturato dai *claim* che in modo più immediato ed incisivo colpiscono la sua attenzione, se non approfondisce la propria indagine visiva ruotando la confezione e andando ad analizzare le specifiche indicazioni sull'origine della materia prima, sarà indotto a credere che anche il grano duro utilizzato nella produzione della semola sia di origine italiana⁴¹.

62. Contrariamente a quanto sostenuto dal professionista, che strumentalmente valorizza i soli risultati relativi alla media dei consumatori europei, diversi studi empirici, condotti a livello europeo ed italiano, hanno fatto emergere l'importanza attribuita dai consumatori italiani all'informazione sull'origine del prodotto e della materia prima.

La medesima recente indagine europea citata dal professionista ha mostrato che l'origine del prodotto alimentare è la variabile di scelta maggiormente considerata dagli italiani al momento dell'acquisto del cibo (è indicata dal 62% dei consumatori italiani, contro il 53% della media UE) e che ha un'importanza ben superiore a quella del prezzo⁴². Tali risultati confermano quelli già emersi in uno studio condotto per conto della Commissione Europea⁴³ nel 2014, che aveva dimostrato che l'origine è il fattore più frequentemente preso in considerazione nel processo di scelta del prodotto alimentare.

⁴¹ Cfr. in questo senso la sentenza del Consiglio di Stato n. 1167/2019 sul caso PS9526 – *Amica Chips – Claim nutrizionali e indicazioni ingredienti patatine*, in particolare il punto 11.3, in cui si afferma “*Appare oggettivamente ingannevole la pubblicità in merito alla quantità di olio di oliva utilizzato per friggere la patatina, atteso che la presenza di olio di oliva è enfatizzata in modo evidente sulla parte della confezione che, per essere frontale, contiene i claim che subito e più incisivamente colpiscono l'attenzione del consumatore il quale, se non approfondisce la propria indagine visiva ruotando la confezione e andando ad analizzare le specifiche quantità e presenza dei singoli ingredienti fino a scoprire la quantità di olio di oliva presente, peraltro in entità non significativa e rappresentata graficamente con dimensioni del carattere molto diverse rispetto a quelli utilizzati sul fronte della confezione e recanti il richiamo alla presenza di olio di oliva, portando a credere il consumatore che la friggitura avvenga esclusivamente con utilizzo dell'olio di oliva*”, nonché il punto 11.1. Nello stesso, si veda anche la sentenza del Consiglio di Stato n. 3347/2019, relativa al caso PS8714 – *Sony – Garanzia legale*.

⁴² *Food safety in the EU*, Special Eurobarometer Wave EB91.3, Giugno 2019.

⁴³ “*Study on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of unprocessed foods, single ingredient products and ingredients that represent more than 50% of a food*”, prepared by Food Chain Evaluation Consortium for the Directorate General for Health and Food safety, Final Report, 10/9/2014. Su tale studio è basata la “*Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti non trasformati, dei prodotti a base di un unico ingrediente e degli ingredienti che rappresentano più del 50% di un alimento*” del 20/5/2015, COM(2015) 204 final.

Secondo una recente indagine Ismea, l'origine italiana del prodotto rassicura i consumatori, che la percepiscono come garanzia di qualità, di bontà del prodotto e di rispetto di *standard* di sicurezza alimentare⁴⁴.

63. Con riguardo all'origine delle materie prime dei prodotti alimentari, la citata indagine Ismea evidenzia che i consumatori italiani considerano importante che essa sia facilmente individuabile e leggibile in etichetta⁴⁵. Tale esigenza informativa riguarda anche la pasta di semola di grano duro. Dall'indagine emerge che l'indicazione dell'origine della materia prima nel caso della pasta di semola di grano duro è importante per circa due terzi dei consumatori italiani⁴⁶.

Anche secondo il già citato studio condotto per conto della Commissione Europea, il 57,9% dei consumatori italiani considera “molto importante” l'indicazione in etichetta del luogo di coltivazione del grano duro utilizzato per produrre la pasta, mentre un ulteriore 33,8% la considera “importante”. Tale attenzione per l'origine della materia prima trova riscontro nei comportamenti concreti di consumo: le vendite di pasta “100% Italiano”, prodotta con grano duro coltivato in Italia, sono aumentate, tra il 2016 e il 2018, dell'11%, a fronte di un lieve decremento delle vendite complessive di pasta di semola di grano duro⁴⁷.

64. A riprova dell'importanza attribuita dai consumatori italiani all'origine della materia prima e alle conseguenze sui loro comportamenti di acquisto, si evidenzia come, a fronte della complessiva stabilità delle vendite di pasta di semola di grano duro, le vendite di pasta prodotta soltanto con grano italiano hanno registrato un aumento dell'11% tra il 2016 e il 2018, anche in concomitanza con le preoccupazioni circa la presunta presenza di residui di pesticidi e di micotossine cancerogene nel grano duro proveniente dal Canada.

La stessa industria è stata sensibile alla percezione dei consumatori, modificando le proprie fonti di approvvigionamento di grano duro.

Inoltre, i dati disponibili indicano la significativa crescita tra il 2016 e il 2018 delle vendite di prodotti contraddistinti da una bandierina italiana, dal *claim* “100% Italiano” e da marchi di origine comunitari.

⁴⁴ Ismea, *Indagine sull'etichettatura di origine dei prodotti agro-alimentari*, cit.. Il 78% dei consumatori intervistati si sente rassicurato dall'origine 100% italiana del prodotto, che è percepita da oltre il 90% di essi come assicurazione di qualità e bontà del prodotto e di rispetto di standard di sicurezza alimentare.

⁴⁵ Ismea, *cit.*.

⁴⁶ Ismea, *cit.*.

⁴⁷ Ismea, *cit.*.

65. Infine, anche a voler seguire la tesi del professionista, secondo cui il consumatore sarebbe consapevole che la pasta di semola di grano duro è normalmente ottenuta anche con grano duro straniero, l'enfasi sui vantì di italianità, in assenza di contestuali informazioni sulla provenienza del grano duro, a maggior ragione potrebbe indurre il consumatore ad attribuire al prodotto peculiarità distintive, in termini di origine del grano utilizzato, in realtà inesistenti⁴⁸.

66. Il professionista inoltre ha sostenuto che la presenza del marchio IGP su alcune confezioni a marchio "Italianno" sarebbe sufficiente ad escludere qualsiasi fraintendimento circa la provenienza della materia prima, posto che il contrassegno IGP prescinde dall'origine di quest'ultima, mentre assicura che i processi di lavorazione avvengano nell'area protetta.

L'indicazione IGP, presente su alcuni tipi di pasta a marchio *Italianno*, non appare sufficiente ad escluderne l'ingannevolezza. La denominazione Pasta di Gragnano IGP già da sola sarebbe sufficiente ad indicare l'origine italiana del prodotto, per cui l'enfaticizzazione della provenienza italiana appare suscettibile di indurre il consumatore a ritenere che tale vanto sia estendibile anche alla materia prima utilizzata, atteso che la maggior parte dei consumatori non appare in grado di desumere dal marchio IGP la possibilità che il grano duro utilizzato possa essere, in tutto o in parte, di origine estera. Infatti, come risulta dagli studi citati in precedenza, la maggioranza dei consumatori italiani pur riconoscendo il marchio, non ne ha una nozione corretta e tende ad associare il luogo cui il marchio fa riferimento alla provenienza non solo del prodotto, ma anche della materia prima.

67. In conclusione, una corretta informazione sull'origine della materia prima rappresenta un elemento fondamentale per permettere al consumatore di effettuare una scelta d'acquisto consapevole sul mercato della pasta di semola di grano duro. Pertanto, al di là dell'imprescindibile riferimento agli obblighi informativi desumibili dalla normativa di settore e considerata l'importanza attribuita dai consumatori all'indicazione dell'origine della materia prima e del luogo di trasformazione, l'incompletezza dell'informazione resa al primo contatto attraverso le confezioni delle paste a

⁴⁸ Come affermato dalla Corte di Giustizia "Ai fini della valutazione dell'idoneità di un'etichettatura a indurre in errore l'acquirente, il giudice nazionale deve basarsi essenzialmente sull'aspettativa presunta, in riferimento a detta etichettatura, di un consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto circa l'origine, la provenienza e la qualità del prodotto alimentare, essendo essenziale che il consumatore non sia indotto in errore e portato a considerare, erroneamente, che il prodotto abbia un'origine, una provenienza o una qualità diverse da quelle che ha realmente (v., in tal senso, sentenza Severi, C-446/07, EU:C:2009:530, punto 61 e giurisprudenza ivi citata)" (sentenza della Corte del 4/6/2015, causa C-195/14, Teekanne, punto 36) .

marchio *Italiano* e *Combino* (o la sua assenza sul sito *internet* del professionista) appare configurare una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 21 e 22 in quanto suscettibile di confondere il consumatore su una caratteristica essenziale del prodotto, quale l'origine del grano duro impiegato.

68. Il professionista ha sostenuto che, sulla base del Reg. 1169/2011 e del Reg. attuativo 775/2018, non sarebbe tenuto a fornire alcuna indicazione sul luogo di origine del grano duro, essendo sia l'ingrediente primario della pasta (la semola) sia il prodotto alimentare (pasta) prodotti in Italia.

Tale posizione non appare condivisibile, per le ragioni che seguono.

La nozione di ingrediente primario, di cui all'art. 2, comma 2, lettera q), Regolamento n. 1169/2011, rinvia a due criteri, uno di tipo quantitativo (è "primario" l'ingrediente che rappresenta più del 50% dell'alimento) ed uno qualitativo (l'ingrediente generalmente associato alla denominazione dell'alimento nella percezione dei consumatori). Nel caso specifico, l'ingrediente generalmente associato alla denominazione della pasta nella percezione dei consumatori è il grano duro, che rappresenta la componente fondamentale del prodotto pasta.

Peraltro, nella richiamata indagine svolta per conto della Commissione ai consumatori europei è stato chiesto quanto fosse importante l'indicazione in etichetta del luogo di coltivazione di alcuni ingredienti⁴⁹, tra i quali sono stati elencati il "grano duro per produrre la pasta secca" ("durum wheat to produce dry pasta"), "cereale per produrre la farina" ("Cereal to produce flour"), "cereale per produrre la farina per il pane" ("Cereal to produce flour for bread").

In ogni caso, la nozione di "ingrediente primario" va interpretata tenendo conto della finalità del Regolamento n. 1169/2011, di garantire "*un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto delle differenze di percezione dei consumatori e delle loro esigenze in materia di informazione*" (cfr. art. 1 del regolamento); inoltre, l'articolo 4, comma 2, del Regolamento n. 1169/2011 aggiunge che "*nel valutare se occorre imporre informazioni obbligatorie sugli alimenti e per consentire ai consumatori di effettuare scelte consapevoli, si prende in considerazione il fatto che la maggioranza dei consumatori ritiene*

⁴⁹ La domanda originaria era la seguente: "And how important would it be for you that the label in each of the following food products indicates the origin of the following ingredients, that is where the ingredients come from (place of farming)?".

particolarmente necessarie alcune informazioni cui attribuisce un valore significativo”.

Come emerge dalle indagini demoscopiche citate, il consumatore appare correttamente interrogarsi non tanto sulla provenienza della semola, quanto piuttosto sull’origine del grano duro, in quanto le caratteristiche e le eventuali contaminazioni del grano duro si trasferiranno alla semola e quindi alla pasta.

69. Alla luce di queste considerazioni, diversamente da quanto sostenuto dal professionista, l’intervento dell’Autorità non appare confutato dalle disposizioni del Reg. 775/2018, che invece confermano l’importanza della contestualità delle informazioni sulla provenienza della pasta e del grano duro.

70. In ogni caso, al di là della mera osservanza delle norme sull’etichettatura contenute nel Regolamento UE n. 1169/2011, a fronte della scelta del professionista di esaltare l’italianità del prodotto si rende necessario controbilanciare tale enfasi con una più evidente e contestuale indicazione dell’origine del grano duro in etichetta. Ciò al fine di evitare che il consumatore sia immediatamente e più incisivamente colpito dai *claim* di italianità e sia dunque portato a credere che la pasta di semola di grano duro sia prodotta con grano duro esclusivamente italiano⁵⁰.

71. Infine, si rileva che una corretta informazione sulla provenienza della materia prima, lungi dal rappresentare uno strumento protezionistico, costituisce un arricchimento delle leve concorrenziali a disposizione delle imprese pastaie italiane.

72. Sulla base di quanto esposto, la pratica commerciale appare suscettibile di ingannare il consumatore in merito alle caratteristiche della pasta a marchio “*Italiamo*” e “*Combino*”, inducendolo in errore circa l’origine italiana della materia prima, e quindi idonea ad alterarne le scelte commerciali, in violazione degli artt. 21 e 22 del Codice del Consumo.

⁵⁰ Si veda, in proposito, Consiglio di Stato, sent. n. 1167/2019: “ *Appare oggettivamente ingannevole la pubblicità in merito alla quantità di olio di oliva utilizzato per friggere la patatina, atteso che la presenza di olio di oliva è enfatizzata in modo evidente sulla parte della confezione che, per essere frontale, contiene i claim che subito e più incisivamente colpiscono l’attenzione del consumatore il quale, se non approfondisce la propria indagine visiva ruotando la confezione e andando ad analizzare le specifiche quantità e presenza dei singoli ingredienti fino a scoprire la quantità di olio di oliva presente, peraltro in entità non significativa e rappresentata graficamente con dimensioni del carattere molto diverse rispetto a quelli utilizzati sul fronte della confezione e recanti il richiamo alla presenza di olio di oliva, portando a credere il consumatore che la friggitura avvenga esclusivamente con utilizzo dell’olio di oliva.* ”

VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

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

74. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

75. Con riferimento alla dimensione economica del professionista, Lidl Italia s.r.l. rappresenta la più importante catena italiana di *discount*, il fatturato realizzato tra il febbraio 2018 e il febbraio 2019 è stato pari a 4,7 miliardi di euro, in crescita rispetto all'anno precedente. Il professionista ha chiuso gli ultimi due esercizi in utile.

76. Con riferimento alla gravità della violazione, si rileva che questa ha potenzialmente coinvolto un ampio numero di consumatori, considerato che sono state vendute nel 2018 decine di milioni di confezioni di pasta a marchio "*Italiamo*" e "*Combino*" nei punti vendita Lidl. Una quota di tali consumatori avrebbe potuto scegliere di acquistare pasta di marchi differenti presso punti vendita di altre catene se fossero stati consapevoli dell'effettiva provenienza del grano duro utilizzato per produrre tale pasta.

77. Relativamente alla durata della violazione, dagli elementi istruttori acquisiti risulta che la suddetta pratica sia stata posta in essere da Lidl Italia s.r.l. quantomeno dal gennaio 2017⁵¹ e sia ancora in corso.

78. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Lidl Italia s.r.l. nella misura di 1.000.000 di euro.

RITENUTO, pertanto, in conformità al parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli artt. 21 e 22 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante una omessa o ambigua informazione sulla provenienza del grano

⁵¹ Cfr. risposta alla richiesta di informazioni contenuta nella comunicazione di avvio.

duro impiegato nella produzione della pasta a marchio “*Italiamo*” e “*Combino*”, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione ad una caratteristica essenziale del prodotto;

RITENUTO infine, ai sensi dell’articolo 27, comma 10, del Codice del Consumo, che l’Autorità è chiamata ad assegnare all’operatore pubblicitario un termine per procedere all’adeguamento delle confezioni di prodotto che riportano messaggi ritenuti ingannevoli;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere da Lidl Italia s.r.l., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 21 e 22 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) di irrogare a Lidl Italia s.r.l. una sanzione amministrativa pecuniaria di 1.000.000 di euro;

c) che il professionista comunichi all’Autorità, entro il termine di 90 giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto a).

ASSEGNA

a Lidl Italia S.r.l. un termine di novanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, ai sensi dell’articolo 27, comma 10, del Codice del Consumo, per il necessario adeguamento della confezione di vendita della pasta di semola di grano duro a marchio *Italiamo* e *Combino*, mediante l’indicazione contestuale agli elementi evocativi dell’italianità del prodotto con adeguata evidenza grafica, del luogo di origine del grano duro sul fronte della confezione oppure mediante altra iniziativa equivalente.

Le sanzioni amministrative irrogate devono essere pagate entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet www.agenziaentrate.gov.it.

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

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

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Filippo Arena

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli