

## Il riparto di competenze in materia di correttezza informativa sui prodotti alimentari: alcune riflessioni

Olivia Pini

### Premessa

Si dice che la pubblicità sia una forma di comunicazione di per sé ingannevole<sup>1</sup>: si parla in proposito del cosiddetto *dolus bonus*, categoria giuridica già conosciuta dal diritto romano<sup>2</sup> ed oggi utilizzata dagli interpreti per indicare le pratiche di presentazione di un prodotto nel modo che più favorisce gli interessi commerciali del suo produttore; di certo la costante evoluzione del mercato e delle tecniche di *marketing* dei prodotti destinati al consumo pone sfide sempre nuove per la protezione del consumatore, la quale in tal senso postula la necessità di regole precise che impediscano un uso scorretto

delle informazioni da parte degli operatori del settore. La correttezza delle pratiche commerciali rappresenta infatti l'indispensabile strumento tanto per garantire uno sviluppo virtuoso delle dinamiche concorrenziali quanto per la tutela piena ed effettiva del consumatore<sup>3</sup>; per questo, quando si oltrepassano gli ordinari e legittimi intenti di esaltazione delle qualità di un prodotto considerati inidonei ad illudere un pubblico mediamente consapevole, inevitabilmente si incorre nella censura e nelle conseguenti sanzioni da parte delle Autorità competenti. In questo contesto appare ovvia l'importanza di una corretta perimetrazione dei poteri, specialmente di vigilanza e sanzionatori, tra l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato quale soggetto competente in via generale alla tutela del consumatore in materia di pratiche commerciali sleali e i diversi soggetti a vario titolo dotati di poteri d'intervento in materia di comunicazione sul mercato<sup>4</sup>: ciò anche ai fini della certezza, trasparenza e prevedibilità tanto per gli operatori quanto per le Istituzioni che cooperano per la realizzazione di un mercato unico e armonizzato<sup>5</sup>.

Particolare rilievo assumono simili riflessioni se

(<sup>1</sup>) Poiché il *marketing*, pur traendo origine da meri intenti commerciali, finisce per influenzare profondamente molti ed importanti aspetti della vita sociale e politica attraverso le proprie suggestioni, specialmente nell'era della globalizzazione, emergono oggi istanze sempre più strutturate per un approccio maggiormente etico all'interno del mondo pubblicitario, particolarmente con riferimento alle sue implicazioni educativo-pedagogiche. Per alcune riflessioni in proposito v. A. Zanacchi, *Dolus bonus. La pubblicità tra servizio e violenza*, Roma, 1994, in *Archivio Eurispes*, [www.eurispes.eu](http://www.eurispes.eu).

(<sup>2</sup>) Secondo Ulpiano (Dig. 4, 3, 1,3), il criterio distintivo tra i due concetti andrebbe ricercato nella differenza tra *sollertia*, ossia l'insieme delle pratiche lecite che ogni buon commerciante adotta per massimizzare i propri affari, e *machinatio*, ossia il vero e proprio artificio idoneo a trarre in inganno il destinatario che determinerebbe anche l'invalidità del negozio giuridico; tale differenza, d'altronde, sarebbe da ricercare non tanto nella astratta idoneità decettiva del messaggio quanto nell'intenzione del *deceptor* di ingannare la propria controparte.

(<sup>3</sup>) Si tratta di un approccio *market-oriented*, coerente cioè con una visione unitaria delle discipline dei mercati: per un approfondimento sul tema si vedano, tra gli altri, G. Bruzzone – M. Boccaccio, *Il rapporto tra tutela della concorrenza e tutela dei consumatori nel contesto europeo: una prospettiva economica, relazione al Convegno Il diritto dei consumatori nella crisi e le prospettive evolutive del sistema di tutela*, AGCM-Luiss-Università degli Studi di Roma Tre, 29 gennaio 2010, in [www.agcm.it](http://www.agcm.it); G. Amato – F. Denozza – H. Schweitzer – A. Nicita – D. Stallibrass, *Tutela della concorrenza e tutela dei consumatori: due fini confliggenti?*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2, 2009, 381 ss.; M. Sandulli – D. Spagnuolo (a cura di), *Il rapporto tra la tutela della concorrenza e la tutela dei consumatori*, in *Rapporto Consumerism 2009*, curato da *Consumers' Forum* in collaborazione con l'Università di Roma Tre, in [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it), 71 ss.; M. Dona, *Pubblicità, pratiche commerciali e contratti nel codice del consumo*, Torino, Utet, 2008; L. Rossi Carleo, *Dalla comunicazione commerciale alle pratiche commerciali sleali*, in E. Minervini – L. Rossi Carleo (a cura di), *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2007, 1 ss.

(<sup>4</sup>) Si pensi in tal senso alla delicata questione del riparto di competenze tra AGCM e Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), essendo anche quest'ultima dotata di poteri sanzionatori in materia di tutela del consumatore in base ad una disciplina avente carattere di specialità rispetto a quella generale sulle PCS, per la maggior parte contenuta nel d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259 (Codice delle Comunicazioni Elettroniche).

(<sup>5</sup>) Sulla *vexata quaestio* del riparto di competenze tra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e Autorità di regolazione di settore si vedano L. Torchia, *Una questione di competenza: la tutela del consumatore fra disciplina generale e discipline di settore*, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2012, 953 ss.; R. Garofoli, *Autorità indipendenti. Pratiche commerciali scorrette e rapporti tra Autorità*, in *Enc. giur.*

applicate al campo della correttezza informativa sui prodotti alimentari, considerato che in materia di etichettatura, pubblicità e presentazione degli alimenti al consumatore si sono susseguite nel tempo molteplici discipline, pur dotate di differenti origini e finalità, tra loro strettamente connesse in quanto incidenti sulle regole di comunicazione sul mercato<sup>6</sup>. Se infatti la disciplina interna più risalente<sup>7</sup> era dettata principalmente con un fine informativo circa la salubrità e la genuinità degli alimenti, la normativa europea, soprattutto a partire dagli anni '70 (ex multis si ricorda la Direttiva 79/112/CEE), si è invece dichiaratamente caratterizzata per una natura *multipurpose*, mirante a tutelare allo stesso tempo la correttezza informativa del consumatore<sup>8</sup>, quale presupposto indefettibile delle sue scelte consapevoli, e la piena affermazione dei principi di libera concorrenza come strumenti per la realizzazione del mercato comune.

A conferma di ciò si richiama l'art. 1 del fondamentale Regolamento (CE) n. 178/2002<sup>9</sup> con riferimento all'individuazione dei principi generali da applicare a livello comunitario e nazionale in materia di alimenti: in base ad esso assumono infatti rilievo quali canoni

fondamentali sia l'art. 5 del predetto Regolamento, che individua quali obiettivi generali della legislazione alimentare, tra gli altri, la tutela della salute umana e la tutela degli interessi dei consumatori, ivi comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, sia soprattutto l'art. 8, in base al quale la legislazione alimentare tutela gli interessi dei consumatori e costituisce la base per consentire ad essi scelte consapevoli, prevenendo pratiche fraudolente o ingannevoli ed in generale capaci di indurre i destinatari in errore; fondamentale è infine la disposizione di cui all'art. 16, ai sensi del quale, salve disposizioni più specifiche della legislazione di settore, l'etichettatura, la pubblicità e la presentazione degli alimenti non devono trarre in inganno il consumatore.

Proprio per l'intrinseco rilievo dei valori in gioco, nel settore in esame emerge con particolare evidenza la necessità di regole in grado di garantire in senso pieno ed effettivo i diritti di ordine primario coinvolti in materia, tra i quali certamente spiccano la sicurezza alimentare (*food safety*)<sup>10</sup>, la tutela della salute e quella del consumatore sotto il profilo della sua corretta e completa informazione<sup>11</sup>; d'altronde, in

Treccani (online), [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 2013; P. Fusaro, *Il riparto di competenze tra autorità amministrative indipendenti nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Federalismi.it*, 7, 3 aprile 2013; L. Lorenzoni, *Il riparto di competenze tra Autorità Indipendenti nella repressione delle pratiche commerciali scorrette*, in *Riv. it. Antitrust*, 1, 2015, 83 ss.

(<sup>6</sup>) Cfr. in tal senso F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, III ed., Torino, Utet, 2017, 205 ss. Tra le normative «orizzontali» di attuazione in materia si ricordano ad esempio il d.lgs. n. 109/1992, che ha costituito a lungo la disciplina interna di riferimento in materia di etichettatura degli alimenti, il d.lgs. n. 74/1992 in materia di pubblicità ingannevole, il d.lgs. n. 111/1992 in materia di alimentazione particolare e infine il d.lgs. n. 77/1992 in tema di etichettatura nutrizionale, in gran parte superati dai Regolamenti europei nn. 1169/2011 in materia di etichettatura e informazioni al consumatore e 1924/2006 in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute (Regolamento *Claims*), su cui *infra*. A fini di completezza si richiamano anche la Direttiva 2000/13/CE (oggi abrogata dal Regolamento n. 1169/2011) in tema di etichettatura, presentazione e pubblicità di prodotti alimentari e la relativa normativa di recepimento, contenuta nel d.lgs. n. 181/2003.

(<sup>7</sup>) Esemplificata dalla L. n. 283/1962 e dal relativo regolamento attuativo D.P.R. n. 327/1980.

(<sup>8</sup>) Come noto, soprattutto a seguito (e per effetto) dell'entrata in vigore del Regolamento CE n. 178/2002, in materia di prodotti alimentari si è andata delineando una nozione del tutto particolare di consumatore, definito come consumatore finale, con una evidente valorizzazione della finalità nutritiva e dell'elemento funzionale dell'alimento; tale concetto implica per espressa previsione normativa (art. 3, n. 18, Reg. 178/2002) una utilizzazione di tali prodotti che sia estranea ad operazioni o attività imprenditoriali del settore alimentare. La giurisprudenza ha poi ulteriormente specificato la figura come parte sì economicamente più debole, ma portatrice di un interesse attivo che lo legittima a pretendere dalle imprese del settore comportamenti conformi alle norme e alle finalità del sistema nel suo complesso: cfr. in proposito F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., 116 ss.

(<sup>9</sup>) Il Regolamento CE n. 178/2002, come è noto, ha dettato una disciplina generale ed organica del diritto e della sicurezza alimentare, introducendo principi comuni applicabili all'intera materia e ad ogni operatore del settore nonché un inedito approccio di *filiera* («dal campo alla tavola»): per una disamina approfondita della predetta normativa si veda, per tutti, IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, commentario al Regolamento n. 178/2002, cit., 2003. Per un'analisi dei profili più rilevanti sotto i quali il Regolamento 178/2002 ha comportato conseguenze significative per gli ordinamenti nazionali (in particolare con riguardo alle fonti, all'assetto e alle Istituzioni) si v. S. Cassese, *La nuova disciplina alimentare europea*, in Id. (a cura di), *Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano, Il Sole 24 ore, 2002, 16 ss.).

(<sup>10</sup>) Per la particolare declinazione del concetto in prospettiva europea si veda l'art. 14 del Regolamento n. 178/2002.

(<sup>11</sup>) Per un approfondimento sul tema si vedano S. Carmignani, *Consumer protection*, in L. Costato – F. Albisinni (eds), *European and Global Food Law*, II ed., Padova, Cedam, 2016, 237 ss., part. 240 ss.; Id., *La tutela del consumatore tra comunicazione e informazione*,

ossequio al principio di effettività, una simile disciplina rimarrebbe del tutto teorica ed inefficace se lasciasse di individuare con chiarezza ed univocità l'Autorità deputata al controllo e all'irrogazione delle sanzioni previste in caso di violazione, nonché i poteri a quest'ultima specificamente attribuiti.

Sull'argomento, stante l'interesse che esso suscita sul piano analitico e l'attualità che riveste nel quotidiano dipanarsi delle dinamiche di mercato, occorrerebbe un approfondimento di aspetti di merito propri del diritto alimentare che il limitato spazio qui a disposizione non consente; sia dunque concesso di circoscrivere in questa sede l'analisi ai profili più strettamente procedurali connessi al riparto di competenze nel settore della correttezza informativa sugli alimenti, rinviando per il resto ai molti e puntuali contributi in materia<sup>12</sup>.

## 1.- Il problema delle competenze

Sulla questione della perimetrazione di poteri tra AGCM ed altri soggetti in materia di correttezza informativa sugli alimenti, come accennato, permangono nella prassi applicativa talune incertezze: ciò sia per l'esistenza nel settore di differenti discipline almeno in parte sovrapponibili, e la conse-

guente concorrenza di più Autorità dotate di competenze proprie – pur a tutela di beni giuridici non del tutto coincidenti –, sia per l'emergere di soluzioni e indirizzi interpretativi non sempre univoci nell'individuazione dei rapporti tra le fonti e dei criteri risolutivi delle eventuali antinomie<sup>13</sup>. Il rilievo del tema, in particolare, si evidenzia sia in prospettiva europea, sia in chiave nazionale: sotto il primo profilo, esso si pone in ragione della espressa individuazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato quale soggetto competente in via generale all'esercizio di penetranti poteri ispettivo-repressivi in materia di pratiche commerciali scorrette da parte della disciplina generale esistente in *subiecta materia*, contenuta nella Direttiva CE 2005/29/CE (cd. Direttiva PCS) e recepita, a mezzo del d.lgs. n. 146 del 2007, negli artt. 18-27 del d.lgs. n. 206/2005 (Codice del Consumo); per effetto tuttavia della espressa clausola di cedevolezza di cui all'art. 3, par. 4, della predetta Direttiva, in caso di contrasto della normativa generale in tema di PCS con altre norme comunitarie che di tali pratiche disciplinino aspetti specifici, queste ultime prevalgono e trovano applicazione con riferimento a tali aspetti specifici<sup>14</sup>: in questo senso ci si può dunque chiedere se la disciplina europea in materia di correttezza informativa sui prodotti alimentari, principalmente contenu-

in M. Germanò – E. Rook Basile (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, Giappichelli, 2005, 135 ss.; M. Giuffrida, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 79; Id., *Dalla responsabilità dell'imprenditore all'imprenditore responsabile*, *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 545 ss.

(<sup>12</sup>) Per una bibliografia essenziale in materia si vedano L. Costato – F. Albisinni (eds), *European and global food law*, cit., 2016; A. Jannarelli, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, Cacucci, 2016; L. Costato – P. Borghi – S. Rizzioli – V. Paganizza – L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, VII ed., Padova, Cedam, 2015; F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, III ed., cit., 2017; S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, III ed., Milano, Giuffrè, 2015; Id., *Diritto alimentare. Una mappa delle funzioni*, Milano, Giuffrè, 2014; F. Albisinni, *Sistema agroalimentare*, in *Digesto disc. priv.*, sez. civ., IV, II ed., Torino, Utet, 2009; A. Germanò, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, Giappichelli, 2007; L. Costato, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare. Un percorso ricostruttivo*, in *Agr. ist. merc.*, 121, 2004; P. Borghi, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, Giuffrè, 2004; L. Costato (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, III ed., Padova, Cedam, 2003; IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea, commentario al Regolamento n. 178/2002*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1-2/2003, 114 ss.; A. Jannarelli, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, II ed., Bari, Cacucci, 2003; S. Ventura, *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano, Franco Angeli, 2001.

(<sup>13</sup>) Per una compiuta analisi dei profili di connessione tra la disciplina delle informazioni al consumatore e quella in tema di pratiche commerciali scorrette si veda V. Rubino, *Gli «health claims» e l'etichettatura degli alimenti*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2014, 2014, 22 ss. e part. 28 ss., ove si afferma che tra le predette normative può riconoscersi una relazione di reciproca complementarietà, addirittura forse una *specialità bilaterale*, ossia una particolare forma di rapporto *species a genus* di norma utilizzato in presenza di disposizioni che presentano ciascuna elementi peculiari rispetto all'altra.

(<sup>14</sup>) Rileva a tal fine anche il Considerando 10 della stessa Direttiva 2005/29/CE, ai sensi del quale essa «*si applica soltanto qualora non esistano norme di diritto comunitario specifiche che disciplinino aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, come gli obblighi di informazione e le regole sulle modalità di presentazione delle offerte al consumatore. Essa offre una tutela ai consumatori ove a livello comunitario non esista una specifica legislazione di settore [...]»*.

ta nel Regolamento UE n. 1169/2011<sup>15</sup> e nel Regolamento CE n. 1924/2006<sup>16</sup>, prevalga su quella in materia di PCS. Sotto il secondo profilo, per effetto della già accennata stratificazione delle discipline interne riferibili all'etichettatura, pubblicità e presentazione degli alimenti al consumatore, possono facilmente crearsi sovrapposizioni nelle competenze facenti capo a differenti Autorità, organi ed enti a tutela di beni giuridici non del tutto coincidenti, in assenza di criteri univoci di riparto: sorgono pertanto rilevanti interrogativi circa i rapporti tra le competenze dell'AGCM a tutela del consumatore e i poteri riferibili all'attività di controllo sulla conformità dei prodotti alimentari in commercio alla normativa (europea ed interna) esistente in materia<sup>17</sup>. In proposito si precisa, d'altronde, che ben prima dell'introduzione della disciplina europea in materia di etichettatura l'AGCM aveva già acquisito un ruolo di rilievo centrale in materia di controllo sulla etichettatura di prodotti alimentari, non solo sotto il profilo delle pratiche

anticoncorrenziali, ma anche più specificamente in tema di pubblicità ingannevole<sup>18</sup>: addirittura, superando alcuni originari dubbi interpretativi, essa si era spinta sino a ritenersi competente a pronunciarsi su etichette potenzialmente ingannevoli o decettive anche quando costituissero riproduzione di marchi registrati<sup>19</sup>. Ciò conferma l'ampliamento assai significativo dei profili giuridicamente rilevanti riconducibili alle etichette dei prodotti alimentari, alle quali non è certamente più soltanto attribuibile come in passato una mera finalità di tutela igienico-sanitaria ma anche (e soprattutto) quella di corretta informazione del consumatore, quale presupposto indefettibile di corrette dinamiche concorrenziali e di mercato<sup>20</sup>. Può anzi addirittura affermarsi che le richiamate decisioni dell'Autorità *Antitrust* abbiano inaugurato un indirizzo successivamente andatosi vieppiù consolidando anche con riferimento all'uso ingannevole dei claims salutistici<sup>21</sup>.

L'occasione per qualche riflessione sul tema in

<sup>(15)</sup> Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, n. 1169. Si vedano in proposito P. Borghi, *Diritto d'informazione nel recente regolamento sull'etichettatura*, in C. Ricci (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, Giuffrè, 2012, 271 ss.; A. Di Lauro, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una «responsabilità del consumatore»*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 2-2012, 4; Id., *Le regole dell'etichettatura e della pubblicità degli alimenti: pratiche sleali e tutela del consumatore*, in *Valorizzazione dei prodotti alimentari fra denominazioni d'origine e tracciabilità e fra etichettatura e pubblicità*, Atti della Giornata di Studio organizzata dall'Accademia dei Georgofili (Firenze, 22 maggio 2008), Firenze, 2009, 339 ss.; Id., *Comunicazione pubblicitaria ed informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, Giuffrè, 2005; E. Rook Basile, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in M. Germanò – E. Rook Basile (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, cit., 3 ss.

<sup>(16)</sup> Regolamento (CE) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006, n. 1924. Per un approfondimento sui contenuti di quest'ultimo si vedano S. Masini, *Prime note sulla disciplina europea delle indicazioni nutrizionali e sulla salute*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2007, 73 ss.; L. Petrelli, *Health food and health and nutritionally claims*, in L. Costato – F. Albinini (eds), *European and global food law*, cit., 387 ss.; Id., *Le nuove regole comunitarie per l'utilizzo di indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2009, 50 ss.; R. Paoletti – A. Poli – V. Silano – G. Andreis (a cura di), *Indicazioni nutrizionali e sulla salute in materia di alimenti nell'Unione europea*, Milano, Tecniche nuove, 2010.

<sup>(17)</sup> Si richiama in proposito il Regolamento (CE) n. 882/2004, relativo ai controlli ufficiali per la verifica di conformità alla materia di alimenti e mangimi (peraltro formalmente superato dal nuovo Regolamento europeo n. 2017/625/UE, che troverà applicazione, salvo eccezioni, a partire dal 14 dicembre 2019), nonché la Direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza e applicazione dei Regolamenti comunitari del settore alimentare; costituisce attuazione di quest'ultima sul piano nazionale il d.lgs. 6 novembre 2007, n. 193, che individua per la vigilanza diversi livelli di competenza: centralmente il Ministero della Salute, a livello regionale le Regioni e le Province Autonome, ed infine le AUSL a livello locale. Tuttora applicabile è anche il D.P.R. n. 327/1980 di esecuzione della l. n. 283/1962, che all'art. 3 individua anch'esso quali Autorità competenti alla vigilanza sui prodotti alimentari il Ministero della Salute, le Regioni attraverso i rispettivi servizi sanitari e le AUSL.

<sup>(18)</sup> Si veda in proposito già la decisione n. 1078 in data 21 aprile 1993 (caso *Oleificio Viola*), con la quale l'Autorità ha affermato che anche le etichette riportate sui prodotti alimentari ricadono nell'ambito di applicazione delle prescrizioni in tema di pubblicità ingannevole, in ossequio al dettato dell'art. 2 del d.lgs. n. 74/1992 che qualificava come pubblicità *qualsiasi forma di messaggio che sia diffuso al fine di promuovere la vendita di beni, il trasferimento di diritti ed obblighi su di essi, oppure la prestazione di opere o servizi*.

<sup>(19)</sup> Si veda, *ex multis*, il provvedimento n. 2488 del 23 novembre 1994, caso *Frantoio Turri*.

<sup>(20)</sup> Per una approfondita analisi del tema e delle più rilevanti pronunce dell'AGCM in proposito si veda F. Albinini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., 215 ss.

<sup>(21)</sup> In proposito sono particolarmente significative le pronunce AGCM 7 agosto 2008, n. 18721 (*Alixir-Vivi al meglio*), 21 agosto 2008, n. 18783 (*Stella 2006/Latte Magro Mila*) e 11 luglio 2012, n. 23726 (*Zuegg s.p.a.*, su cui v. anche la sentenza T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, n. 6596/2013); si veda anche, per l'interesse che riveste rispetto ai temi qui trattati, la decisione dell'IAP, 20 dicembre 2011, n. 148 (*Plasmon Italia- Heinz Italia/Barilla s.p.a.*) in materia di prodotti destinati all'infanzia (*linea Barilla «Piccolini»*).

argomento è stata fornita da alcuni recenti interventi sul tema da parte tanto della giurisprudenza quanto del Legislatore, peraltro non sempre univoci: sotto il profilo del riparto fra normativa generale e di settore il riferimento è alla sentenza del T.A.R. Lazio, sez. I, 3 gennaio 2017, n. 62; in relazione invece alla perimetrazione delle competenze nel settore dell'informazione alimentare, sotto il profilo interno, può menzionarsi il d.lgs. 7 febbraio 2017, n. 27, con il quale il nostro Legislatore ha inteso dettare una disciplina delle sanzioni conseguenti alla violazione del Regolamento CE n. 1924/2006 in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute.

## 2.- La sentenza c.d. *Perfetti Van Melle* (T.A.R. Lazio, sez. I, n. 62/2017)

Come anticipato in precedenza, sotto il primo profilo di indagine assume particolare interesse e valore paradigmatico la pronuncia n. 62 resa della prima sezione del T.A.R. Lazio il 3 gennaio 2017. Essa consegue all'impugnazione del provvedimento con cui due note aziende del settore dolciario, la Perfetti Van Melle s.p.a. ed il suo ramo italiano Perfetti Van Melle Italia s.r.l., hanno subito pesanti sanzioni da parte dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il

Mercato<sup>22</sup> per aver presentato al pubblico alcune linee di *chewing gum* esaltandone la capacità di apportare benefici alla salute di denti e bocca e di svolgere funzioni equivalenti alle corrette pratiche di igiene orale<sup>23</sup>: l'AGCM ha ritenuto tali pratiche commerciali ingannevoli per i consumatori in quanto in contrasto con gli artt. 20, 21 e 22 del d.lgs. n. 206/2005<sup>24</sup> (Codice del Consumo), rilevando altresì, in violazione del Regolamento CE n. 1924/2006 (cd. Regolamento *Claims*)<sup>25</sup>, un uso scorretto di alcuni messaggi salutistici forniti per accreditare i predetti benefici<sup>26</sup>, in assenza della necessaria autorizzazione da parte delle competenti autorità europee ed in particolare dell'EFSA, l'Autorità europea per la Sicurezza Alimentare (European Food Safety Authority)<sup>27</sup>.

Il T.A.R. Lazio, rigettando il ricorso, ha confermato la correttezza delle determinazioni assunte dall'AGCM, ribadendo l'importanza di una corretta e veritiera informazione al consumatore come fattore irrinunciabile di un virtuoso disegno concorrenziale all'interno del mercato<sup>28</sup>; ai fini che più premono in questa sede, la sentenza si segnala in particolare per la precisa ricostruzione del quadro normativo esistente in materia e degli orientamenti giurisprudenziali emersi in passato sulla questione delle competenze dell'Autorità *Antitrust* ad adottare prov-

(<sup>22</sup>) Si richiama in tal senso il provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 24461 – caso PS8493 del 24 luglio 2013, impugnato dalle aziende ricorrenti.

(<sup>23</sup>) Il riferimento è alle linee di gomme da masticare Happydent White Complete, Vivident Xylit nelle versioni White e Green Mint, Daygum Protex (Herbs White, Aloe Vera e Strawberry Juice), Daygum XP e Mentos Pure White.

(<sup>24</sup>) Si tratta delle disposizioni che definiscono le pratiche commerciali scorrette ed in particolare quelle ingannevoli: ai sensi del combinato disposto di tali norme, ciò che rende censurabile una condotta commerciale, al di là di ogni giudizio di merito sulla veridicità o meno del suo contenuto, è la capacità della stessa di distorcere il comportamento del consumatore sul mercato, persuadendolo ad assumere decisioni di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso e falsando così il normale gioco della concorrenza.

(<sup>25</sup>) Il Regolamento *Claims*, come noto, ha dettato principi generali applicabili senza distinzione ad ogni indicazione salutistica o nutrizionale fornita sui prodotti alimentari (definite all'art. 2), ponendosi anch'esso quale primario obiettivo la garanzia di un elevato livello di tutela del consumatore da perseguire a mezzo della veridicità delle informazioni fornite, essenziali ai destinatari per poter tenere comportamenti e compiere scelte pienamente consapevoli: cfr. in tal senso il considerando n. 8 e l'art. 3 del predetto Regolamento.

(<sup>26</sup>) Si richiama, a titolo meramente esemplificativo, la qualificazione del chewing gum Daygum XP come «professionista del sorriso», in affiancamento alle immagini di spazzolini e strumenti tipici degli studi dentistici quali lo specchietto e la poltrona. Per una disamina dettagliata della pratica commerciale in esame si veda il provv. AGCM n. 24461/2013 – caso PS8493, in [www.agcm.it](http://www.agcm.it), par. 3 ss.

(<sup>27</sup>) L'EFSA, come noto, ha un ruolo essenziale (cfr. considerando 22 e art. 4, par. 1, Regolamento n. 1924/2006) nell'ambito del procedimento autorizzatorio dei *claims*, esprimendo pareri scientifici che costituiscono il presupposto dell'adozione da parte della Commissione europea degli elenchi contenenti le indicazioni autorizzate e le relative condizioni d'uso ex artt. 13-14 del Regolamento *Claims*. L'Autorità nazionale ad essa corrispondente è il Comitato Nazionale per la Sicurezza Alimentare (CNSA), istituito con DPCM n. 59/2014 all'interno dell'organizzazione del Ministero della Salute.

(<sup>28</sup>) Di ciò sia prova l'introduzione, tra le norme di principio del Codice del Consumo, dell'art. 5, il quale dettando l'obbligo di un contenuto informativo minimo specificamente valorizza l'autodeterminazione del consumatore, da raggiungersi mediante la corretta attività di informazione, pubblicità e promozione.

vedimenti in materia di PCS in ambiti già regolati dal diritto comunitario: essa ha peraltro il merito di compiere sul tema un importante passo avanti, valorizzando in senso concreto il principio di specialità delle discipline concorrenti e mettendo in particolare evidenza i principi generali sulla gerarchia delle fonti europee e nazionali in materia alimentare e di comunicazione sul mercato.

### 3.- Il riparto di competenze tra disciplina generale a tutela del consumatore e disciplina speciale sulla corretta informazione alimentare

Proprio in ragione dell'esistenza di una normativa di matrice europea nel settore delle etichettature e della pubblicità di alimenti<sup>29</sup>, le società ricorrenti Perfetti Van Melle s.p.a. e Perfetti Van Melle Italia s.r.l. avevano contestato in giudizio la competenza dell'Antitrust ad irrogare sanzioni in materia per effetto del principio di specialità; ciò anche richiamando a sostegno l'orientamento espresso sul punto dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 11, 12, 13, 15 e 16 dell'11 maggio 2012, dalle quali si sarebbe evinta la portata meramente residuale della competenza dell'AGCM, subordinata cioè all'assenza di qualsiasi altra disciplina specifica di matrice comunitaria in materia di pratiche commerciali sleali ai sensi del consideran-

do 10 e dell'art. 3 della Direttiva 2005/29/CE<sup>30</sup>. Le richiamate decisioni del 2012 avevano in effetti preso posizione sul problema del rapporto tra normative di settore concorrenti, concludendo nel senso di ritenere prevalente in via generale, e non solo nell'ipotesi di contrasto, quella che disciplinasse aspetti di maggiore specificità, sempre che essa presentasse i necessari requisiti di esaustività e completezza: ai sensi di Ad. Plen., 11 maggio 2012, n. 11, infatti «il presupposto dell'applicabilità della norma di settore non può essere individuato solo in una situazione di vera e propria antinomia normativa tra disciplina generale e speciale, poiché tale interpretazione in pratica vanificherebbe la portata del principio affermato nel considerando 10, confinandolo a situazioni eccezionali di incompatibilità tra discipline concorrenti»<sup>31</sup>. In base all'interpretazione del Consiglio di Stato, dunque, la normativa di settore sarebbe prevalsa in ragione della sua specialità sulle norme generali a tutela del consumatore, con la conseguente attribuzione della competenza sanzionatoria alla specifica Autorità di regolazione<sup>32</sup>; analogamente, anche le società ricorrenti avevano perciò sostenuto l'incompetenza dell'AGCM ad irrogare la sanzione contestata, sul presupposto che l'esistenza di una disciplina specifica di matrice europea in materia alimentare comportasse, in base al criterio della specialità<sup>33</sup>, la non applicabilità delle norme (generali e con carattere residuale)

(<sup>29</sup>) Il riferimento è, *in primis*, al Regolamento *Claims*, n. 1924/2006: l'ambito di applicazione del predetto Regolamento è circoscritto ai soli prodotti alimentari, non riguardando in generale altri profili di tutela della salute; esso costituisce tuttavia disciplina applicabile nel caso al vaglio del T.A.R. Lazio qui in esame, essendo il *chewing gum* espressamente qualificato come «alimento» dall'art. 2 del Reg. 178/2002 ([...] Sono comprese [...] le gomme da masticare [...]), richiamato dall'art. 2, comma 1, lett. a), del Reg. 1924/2006. Tra le principali fonti europee in materia si ricorda ovviamente anche il Reg. n. 1169/2011 in materia di informazioni al consumatore, la cui finalità principale è anche in questo caso quella di garantire al consumatore la possibilità di compiere scelte consapevoli, utilizzando i prodotti alimentari in modo sicuro anche nel rispetto di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche (cfr. in particolare artt. 3, comma 1, e 7 Regolamento n. 1169/2011).

(<sup>30</sup>) Tali norme si sono richiamate *supra*, par. 1. La prevalenza della normativa comunitaria parrebbe confermata, salvo quanto si dirà *infra*, anche dall'art. 19, comma 3, dello stesso Codice del Consumo, ai sensi del quale «In caso di contrasto, le disposizioni contenute in direttive o in altre disposizioni comunitarie e nelle relative norme nazionali di recepimento che disciplinano aspetti specifici delle pratiche commerciali scorrette prevalgono sulle disposizioni del presente titolo e si applicano a tali aspetti specifici».

(<sup>31</sup>) Presupposto di tale conclusione sarebbe una particolare interpretazione del termine *conflict/conflict*: esso, tradotto impropriamente come *contrasto*, indicherebbe invece una mera pluralità di discipline coesistenti, da risolversi a favore di quella tra esse maggiormente calzante e specifica rispetto al caso concreto onde evitare sovrapposizioni indebite, salvo comunque il principio di fattiva collaborazione tra le diverse Autorità di settore coinvolte in ogni singola fattispecie.

(<sup>32</sup>) Nello stesso senso v. anche T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 18 febbraio 2013, nn. 1742, 1752 e 1754; si segnala che proprio i giudizi di appello avverso le pronunce nn. 1742 e 1754 del 2013 hanno dato origine alle due sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 3-4/2016 su cui *infra*.

(<sup>33</sup>) Nelle sentenze dell'Adunanza Plenaria 2012 il principio di specialità era stato inteso nella tradizionale accezione derogatoria ma con riferimento alla maggior compiutezza della disciplina, da considerarsi come presenza di elementi aggiuntivi e di specificazione

contenute nel Codice del Consumo.

A tale obiezione il T.A.R. del Lazio ha tuttavia replicato evidenziando il superamento della predetta interpretazione ad opera delle pronunce della medesima Adunanza Plenaria nn. 3 e 4 del 9 febbraio 2016: rivedendo in parte l'orientamento precedente, queste ultime hanno infatti specificato che nell'individuazione dell'Autorità competente alla adozione di provvedimenti sanzionatori in materia di pratiche commerciali scorrette occorre declinare il principio di specialità in concreto e non limitarsi invece a darne una applicazione «per settori»; ciò significa, più precisamente, che «in presenza di più disposizioni, appartenenti a diversi corpi normativi che disciplinino il medesimo fatto, deve trovare applicazione la sola disposizione speciale "individuata in base ai criteri noti nel nostro ordinamento e in modo compatibile con l'ordinamento comunitario nella specifica materia di pertinenza comunitaria"»<sup>34</sup>.

Tale parziale *revirement* del Consiglio di Stato<sup>35</sup> può spiegarsi anche in ragione della procedura di infrazione aperta dalla Commissione Europea nei confronti dell'Italia, per scorretta attuazione della normativa europea contenuta nella Direttiva 2005/29/CE<sup>36</sup>, attraverso la lettera di costituzione in mora inviata al nostro Paese ex art. 258 TFUE in data 18 ottobre 2013, recante censure per l'inadeguata applicazione nazionale degli artt. 11-13 della Direttiva PCS; ciò, a parere della Commissione, per

un uso improprio del principio della *lex specialis* (espresso dalla Direttiva all'art. 3, par. 4), teso a regolare il coordinamento tra la stessa disciplina europea, a carattere generale e pertanto applicabile ad ogni materia, e le specifiche normative di settore. Più precisamente, veniva considerata fuorviante l'esegesi offerta dai giudici amministrativi – il riferimento alle Adunanze Plenarie del 2012 è di tutta evidenza – in base alla quale la sola esistenza in concreto di una normativa di settore con caratteri di specificità ed esaustività ne avrebbe giustificato la prevalenza rispetto a quella di ordine generale in materia di tutela dei consumatori, quand'anche quest'ultima fosse di derivazione europea. Ciò sarebbe da considerarsi vero e corretto, anche a parere della Commissione, in caso di vera e propria antinomia fra le due diverse discipline, secondo un'interpretazione conforme al diritto europeo dell'art. 3, comma 4, della Direttiva PCS; non invece nel caso di mera sovrapposizione tra le due normative, tale per cui quella speciale sia integralmente contenuta in quella generale<sup>37</sup>.

A fronte delle predette censure, l'Adunanza Plenaria si è dunque risolta a mutare in parte il proprio orientamento in subiecta materia, sottolineando nelle decisioni nn. 3-4/2016 la necessità di rivedere lo schema ermeneutico seguito precedentemente, così da renderlo conforme ad un criterio di specialità basato non astrattamente «per settori» ma su un raffronto concreto tra fattispecie, secondo l'interpre-

---

rispetto al livello minimo essenziale di tutela rappresentato dalla disciplina generale: cfr. in tal senso Cons. Stato, Ad. Plen., 11 maggio 2012, n. 11, par. 5.

<sup>(34)</sup> Così T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 3 gennaio 2017, n. 62, par. 3.1. Nelle richiamate sentenze del 2016, modificando l'orientamento precedentemente espresso, l'Adunanza Plenaria ha dunque dato del principio di specialità una interpretazione «per progressione», in base ad una applicazione non contestuale ma alternativa fra le norme, sul presupposto di un *assorbimento* tra le stesse.

<sup>(35)</sup> Si segnala che i casi concreti all'origine dei due richiamati orientamenti erano in parte differenti, ancorché entrambi riferiti a servizi di telefonia mobile: nel caso preso in esame da Ad. Plen. n. 11/2012 l'ipotesi controversa era specificamente normata dall'art. 1 del d.l. n. 7/2007, conv. nella l. 2 aprile 2007, n. 40, il quale attribuiva espressamente all'AGCOM poteri di controllo e sanzionatori delle condotte vietate; nell'ipotesi considerata da Ad. Plen. n. 3/2016, invece, il rapporto concentrico delle due discipline applicabili, in ragione del carattere progressivo dell'illecito contestato, non avrebbe potuto in tal senso neppure fondare l'esclusività e la completezza della normativa settoriale necessarie all'applicazione della sola disciplina speciale, venendo pertanto a configurarsi un illecito anticoncorrenziale, nella specie pratica commerciale aggressiva, disciplinato anche sotto il profilo sanzionatorio (di competenza dell'*Antitrust*) dal Codice del Consumo.

<sup>(36)</sup> Procedura di infrazione n. 2013/2169; proprio per addivenire al superamento della stessa è stato introdotto nel Codice del Consumo il comma 1-bis dell'art. 27 (su cui *infra*) ad opera dell'art. 1, comma 6, lett. a), d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21, recante attuazione della Direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori.

<sup>(37)</sup> Nell'atto introduttivo della procedura di infrazione, in particolare, la Commissione rileva che «l'art. 3, par. 4, della direttiva non consente di concludere che l'applicazione della stessa possa essere esclusa solo perché esiste una legislazione più specifica per un dato settore. Tale affermazione è corretta solo se tale legislazione più specifica si fonda su altre norme dell'Unione e se è limitata agli aspetti da essa disciplinati».

tazione del principio di specialità tradizionalmente conosciuta ed applicata nell'ordinamento interno in ogni caso di conflitto apparente di norme aventi contenuto sanzionatorio<sup>38</sup>.

La logica conclusione di tale ragionamento, fatta propria anche dalla sentenza del T.A.R. Lazio *Perfetti Van Melle* e mutuata proprio dalle menzionate pronunce del 2016, è pertanto che l'art. 3, par. 4, della Direttiva 2005/29/UE imponga sempre l'intervento di un'Autorità indipendente competente alla repressione delle condotte commerciali sleali e dotata dei poteri sanzionatori conseguentemente necessari alla tutela del consumatore: tale Autorità, nel nostro sistema nazionale, è appunto da individuare nell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, come pare comprovato anche dall'art. 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo – disposizione alla quale il Consiglio di Stato prima e il T.A.R. Lazio successivamente concordano nell'attribuire portata di interpretazione autentica – introdotto dall'art. 1, comma 6, lett. a) del d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21. Tale norma afferma infatti che «Anche nei settori regolati, ai sensi dell'art. 19, comma 3, la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta, fermo restando il rispetto della regolazione vigente, spetta, in via esclusiva, all'Autorità garante della concorrenza e del merca-

to, che la esercita in base ai poteri di cui al presente articolo, acquisito il parere dell'Autorità di regolazione competente. Resta ferma la competenza delle Autorità di regolazione ad esercitare i propri poteri nelle ipotesi di violazione della regolazione che non integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta [...]»<sup>39</sup>.

A riprova della complessità della questione e della sua natura controversa, si segnala che la predetta ricostruzione è stata successivamente oggetto di contestazione, sino al punto di sollecitare in materia una pronuncia da parte della Corte di Giustizia<sup>40</sup>; è sin d'ora lecito attendersi che a seguito della decisione del Lussemburgo, non ancora pervenuta<sup>41</sup>, il dibattito sarà arricchito da ulteriori profili di riflessione di interesse esegetico assai significativo.

Infine, per completezza ed in ragione dell'interesse per l'analisi condotta, si segnala che tra le obiezioni sollevate dalle società ricorrenti alla competenza dell'Antitrust in ordine all'emanazione del provvedimento sanzionatorio impugnato vi era anche il rilievo per cui i *claims* in questione sarebbero stati tacitamente validati da parte del Ministero della Salute attraverso la formazione di un silenzio assenso ex art. 10 del d.lgs. n. 169/2004<sup>42</sup> ed ex art. 7 del d.lgs. n. 111/1992<sup>43</sup> sulla congruità delle indicazioni stesse; in proposito i giudici del T.A.R. Lazio segnalano tuttavia l'orientamento giurisprudenziale ormai con-

<sup>(38)</sup> Il riferimento è all'esegesi affermata sul principio tanto in relazione all'art. 15 c.p. quanto all'art. 9 della legge n. 689/1981; in base alla norma penalistica «Quando più leggi penali o più disposizioni della medesima legge penale regolano la stessa materia, la legge o la disposizione di legge speciale deroga alla legge o alla disposizione di legge generale, salvo che sia altrimenti stabilito», mentre in base alla seconda disposizione «Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale».

<sup>(39)</sup> Medesimo principio era già stato precedentemente affermato dall'art. 23, comma 12-*quinqüiesdecies*, del d.l. n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012 (cd. *pending review* 2).

<sup>(40)</sup> Il riferimento è in primis alle ordinanze collegiali gemelle del Cons. Stato, sez. VI, 17 gennaio 2017, nn. 167-168, con le quali è stata sollevata questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE in ordine alla compatibilità con il diritto europeo dell'art. 27, comma 1-bis del Codice del Consumo, anche alla luce della ricostruzione del principio di specialità come operata dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria nn. 3 e 4 del 2016; questioni pregiudiziali di analogo contenuto, ancorché riferite a differenti mercati regolati, sono poi state sollevate anche dal T.A.R. Lazio, sez. I, con le ordinanze nn. 2547, 2548, 2550 e 2551 del 17 febbraio 2017.

<sup>(41)</sup> Con ordinanza del 26 settembre 2017, peraltro, la Corte di Giustizia ha formalmente respinto la richiesta formulata dal T.A.R. Lazio in ordine alla trattazione delle questioni con procedimento accelerato ex art. 105, par. 1, del Regolamento di procedura della stessa Corte, sicché per la decisione non pare inverosimile prevedere tempi piuttosto lunghi.

<sup>(42)</sup> Decreto legislativo di attuazione della Direttiva 2002/46/CE relativa agli integratori alimentari; prevede in particolare l'art. 10, comma 1, che «Al momento della prima commercializzazione di uno dei prodotti di cui al presente decreto l'impresa interessata ne informa il Ministero della salute mediante la trasmissione di un modello dell'etichetta utilizzata per tale prodotto» per l'esercizio dei controlli necessari.

<sup>(43)</sup> Decreto legislativo di attuazione della Direttiva 89/398/CEE concernente i prodotti destinati ad una alimentazione particolare, poi modificata dalle Direttive 96/84/CE, 99/41/CE e 2009/39/CE. Dispone il comma 1 del richiamato art. 7 che «Al momento della prima commercializzazione di uno dei prodotti alimentari di cui all'art. 1, il fabbricante ne informa il Ministero della sanità mediante la trasmissione di un modello dell'etichetta utilizzata per tale prodotto», anche in tal caso per l'espletamento dei relativi controlli.



solidato in base al quale il procedimento di autorizzazione ministeriale delle confezioni e quello di verifica condotto dall'AGCM avrebbero in realtà obiettivi del tutto differenti; se il primo infatti ha per scopo precipuo il controllo sull'adeguatezza dei prodotti per quanto concerne la loro composizione, gli apporti giornalieri, le proprietà rivendicate e le indicazioni, non verifica tuttavia se l'utilizzo di tali informazioni sia in concreto idoneo a trarre in inganno il consumatore medio<sup>44</sup>, non potendo pertanto fondare alcuna situazione di affidamento legittimo dei produttori in ordine alla correttezza della campagna commerciale posta in essere per la promozione del prodotto, e ciò per la sostanziale differenza tra gli scopi perseguiti dalle due procedure<sup>45</sup>.

#### 4.- Il d.lgs. 7 febbraio 2017, n. 27

Proprio quest'ultimo passaggio della pronuncia giurisprudenziale analizzata contribuisce ad evidenziare il secondo dei profili di criticità della materia in esame, messo in luce sin dalle premesse, che discende dalla ben nota stratificazione delle discipline, specialmente interne, riferibili all'etichettatura, pubblicità e presentazione degli alimenti al consumatore: ciò rende possibile – ed anzi, tutt'altro che inverosimile – l'attribuzione di poteri a differenti

Autorità, organi ed enti, a tutela di beni giuridici spesso non del tutto coincidenti, a volte senza che a ciò si accompagnino criteri univoci di riparto. In questo senso, d'altronde, le perplessità più rilevanti in ordine alla titolarità delle competenze riguardano indubbiamente il profilo sanzionatorio<sup>46</sup>: ciò per il rilievo intrinseco di questo specifico aspetto nella materia oggetto di analisi, a cui si riconnette non solo il valore di generale presupposto per l'effettività della normativa di settore, ai fini della quale tuttavia è indispensabile evitare indebite duplicazioni dei precetti punitivi applicabili, ma anche la funzione di garanzia dei beni di primario rilievo concretamente in gioco.

Le richiamate difficoltà sono indubbiamente acuite, stante la derivazione delle normative oggetto di attenzione in larga parte da fonti europee, dal fatto che nessuna delle discipline orizzontali in materia di informazione alimentare a cui in precedenza s'è fatto cenno – in particolare il Regolamento *Claims* e il Regolamento n. 1169/2011 – rechi con sé un esplicito corredo sanzionatorio, necessitando a tal fine di apposite disposizioni interne con carattere attuativo.

In tal senso, un primo banco di prova per il nostro Legislatore è stata l'emanazione del recente d.lgs. 7 febbraio 2017, n. 27, recante la «*Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al*

(<sup>44</sup>) Quello di *consumatore medio* è concetto già noto a livello europeo ma espressamente introdotto dalla Direttiva (CE) 2005/29, e individua il consumatore normalmente avveduto e mediamente informato; si veda anche, in tal senso, il Considerando n. 15 del Regolamento cd. *Claims* che espressamente richiama la giurisprudenza della Corte di Giustizia sul punto. Per alcune recenti riflessioni sulla figura si veda ancora Cons. Stato, sez. VI, 19 settembre 2017 (sentenza *Bioscalin*), Sulla figura v. anche, più diffusamente, A. Saccomanni, *La nozione di consumatore e di consumatore medio nella Direttiva 2005/29/CE*, in E. Minervini – L. Rossi Carleo (a cura di), *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, cit., 141 ss.

(<sup>45</sup>) Si veda in proposito, per tutte, Cons. Stato, sez. VI, 24 febbraio 2014, n. 862: essa richiama anche la circolare ministeriale 6 marzo 2008, n. 4075, la quale sul punto ha cura di precisare che, a prescindere dall'esame condotto dal Ministero, spetta alle imprese «*farsi carico di assicurare che l'etichetta di un prodotto immesso in commercio risulti conforme a tutte le disposizioni applicabili in materia di etichettatura [...] ed alla normativa specifica in cui ricade il prodotto oggetto della notifica*» e che esse sono «*tenute altresì ad assicurare la conformità dei prodotti notificati a tutte le disposizioni della legislazione alimentare in materia di sicurezza, ove applicabili*». Considerazioni non dissimili sulle diverse finalità delle discipline e dei corrispondenti procedimenti sono compiute da T.A.R. Lazio, sez. I, 22 febbraio 2017, n. 2698 (sentenza *Hero Italia s.p.a./AGCM*).

(<sup>46</sup>) V. in proposito il d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, attuativo delle Direttive n. 89/395/CEE e 89/396/CEE (recanti modifiche alla prima disciplina europea dell'etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari al consumatore finale contenuta nella Dir. 79/112/CEE), del quale, nelle more dell'adozione del decreto recante le sanzioni per violazione del Regolamento 1169/2011, restano formalmente in vigore alcune disposizioni, ed in particolare l'art. 18 recante le previsioni sanzionatorie per la violazione degli obblighi connessi all'etichettatura alimentare e le relative competenze (cfr. Circolare MISE 6 marzo 2015 recante una tabella di concordanza sulle sanzioni ad oggi applicabili); dispongono in particolare i commi 4 e 4-bis che «*La competenza in materia di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie spetta alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano competenti per territorio*» (comma 4) e «*Nelle materie di propria competenza, spetta all'Ispektorato centrale repressioni frodi l'irrogazione delle sanzioni amministrative*» (comma 4-bis).

*Regolamento (CE) n. 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari*<sup>47</sup>, in relazione al quale pare opportuno compiere in questa sede alcune considerazioni; la base giuridica per il predetto intervento è stata espressamente individuata nel combinato disposto dell'art. 17 del Regolamento (CE) n. 178/2002 e dell'art. 55 del Regolamento (CE) n. 882/2004 relativo al sistema di controlli ufficiali in campo alimentare<sup>48</sup>; la prima disposizione pone in via generale l'obbligo per gli Stati membri di stabilire le misure e le sanzioni applicabili nell'ipotesi di violazione della legislazione sui prodotti alimentari, la seconda ribadisce tale obbligo in riferimento anche, come emerge dalla lettura coordinata con l'art. 10 del medesimo Regolamento, alle ispezioni e controlli sulla conformità dell'etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti alla normativa vigente<sup>49</sup>.

## 5.- Criticità in punto di riparto di competenze

Sotto il profilo contenutistico, d'altronde, pare sin d'ora possibile anticipare che tale normativa non sembra aver realmente contribuito alla complessiva organicità e chiarezza del sistema di competenze, oggetto in questa sede di specifica attenzione. Partendo necessariamente dal dato testuale, si segnala infatti che per un verso l'art. 1 del d.lgs. n. 27/2017 fa espressamente salvo quanto previsto dal d.lgs. 2 agosto 2007, n. 145 e dal d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 relativamente alle attribuzioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, mentre per altro verso l'art. 2, comma 2, del medesimo decreto legislativo individua quali auto-

rità competenti quanto all'applicazione della nuova disciplina il Ministero della Salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano ed infine le Aziende sanitarie locali secondo gli ambiti di rispettiva competenza; se quest'ultimo riferimento al riparto di funzioni tra diversi enti può essere agevolmente interpretato come rinvio all'ambito territoriale di competenza nel quadro costituzionale<sup>50</sup>, altrettanto non può dirsi circa la distribuzione di funzioni tra i soggetti di cui all'art. 2, comma 2 e l'AGCM, posto che le competenze di quest'ultima sono espressamente fatte salve ma senza indicare né in quali ambiti né in quale misura. Le incertezze sono poi ulteriormente acuite dal tenore letterale dell'art. 13 del medesimo d.lgs. n. 27/2017, riferito al sistema di controlli ufficiali: se il comma 1 della predetta norma afferma che sarebbero le medesime autorità individuate dall'art. 2, comma 2 a svolgere tutte le attività connesse all'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni previste dal decreto<sup>51</sup>, il successivo comma 3 fa però al contempo salve le competenze degli altri organi preposti all'accertamento delle stesse violazioni, tra le quali va di certo annoverata l'AGCM. La questione, a ben vedere, è tutt'altro che di poco momento: non solo è infatti del tutto incerta la perimetrazione normativa dei ruoli normativamente attribuiti, ma addirittura il Legislatore sembra affermare espressamente che le sanzioni applicabili per la violazione del Regolamento *Claims* sono soltanto quelle previste dal d.lgs. n. 27/2017, enormemente più basse rispetto a quelle comminabili dall'AGCM in base alla generale disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette<sup>52</sup>, e ciò nonostante la clausola di salvaguardia delle competenze *Antitrust*.

(47) Decreto legislativo emanato ai sensi della delega generale di cui all'art. 2 della l. 7 ottobre 2014, n. 154 – Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre.

(48) Si veda in tal senso l'Analisi tecnico-normativa allegata al decreto legislativo n. 27/2017, reperibile in [www.governo.it](http://www.governo.it).

(49) Cfr. art. 10, comma 2, lett. b), vi), del Regolamento (CE) del Parlamento e del Consiglio, 29 aprile 2004, n. 882.

(50) A tal fine si richiamano le norme del Titolo V della Costituzione, dalle quali emerge l'inclusione della tutela della salute tra le materie di competenza legislativa concorrente (art. 117, comma 3, Cost.) e il decentramento delle funzioni amministrative nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, comma 1, Cost.); appare significativo anche il Titolo IV, capo X-bis del d.lgs. n. 300/1999, il quale attribuisce al Ministero della Salute, tra le altre, le funzioni spettanti allo Stato in materia di tutela della salute umana e di igiene e sicurezza degli alimenti.

(51) Dispone infatti testualmente l'art. 13, comma 1, del d.lgs. 27/2017 che «L'attività di controllo ufficiale è svolta dalle autorità competenti di cui all'art. 2, comma 2, del presente decreto, che provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, all'accertamento e all'irrogazione delle sanzioni di cui al presente decreto».

(52) Cfr. in particolare l'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo.

Le perplessità sul piano interpretativo che emergono dalle richiamate disposizioni possono forse trovare parziale spiegazione nelle vicende che hanno caratterizzato l'*iter* di approvazione del decreto legislativo in commento, ed in particolare in ragione del parere reso sul relativo schema dall'Autorità Garante della Concorrenza, a ciò chiamata dalla Presidenza del Consiglio in vista dell'inoltro del testo alle competenti commissioni parlamentari<sup>53</sup>. Con tale parere, infatti, non solo l'*Authority* aveva mosso diverse censure al contenuto del provvedimento, contestandone *in primis* la base giuridica richiamata dal Legislatore ed affermando anzi che esso appariva in contrasto con il quadro comunitario della disciplina in materia di alimenti e di informazione al consumatore, ma addirittura si era spinta a criticare espressamente la scelta stessa di un intervento legislativo recante una disciplina sanzionatoria specifica per le violazioni del Regolamento cd. *Claims*; a tale conclusione essa era giunta ritenendo, anche in analogia con altre esperienze europee, che le relative competenze repressive potessero essere agevolmente sussumibili in via interpretativa tra quelle ad essa già attribuite in materia di pratiche commerciali scorrette<sup>54</sup>. In altre parole, secondo l'*Antitrust*, l'aspetto principale inerente all'uso scorretto o improprio delle indicazioni salutistiche e nutrizionali sarebbe proprio la capacità decettiva dello stesso nei riguardi del consumatore, idonea ad alterarne la libera autodeterminazione sul mercato, e da ciò deriverebbe la naturale competenza della stessa Autorità a garantire la corretta applicazione del Regolamento *Claims* anche

sotto il profilo sanzionatorio.

L'AGCM pone così in luce una immediata consequentialità tra il Regolamento *Claims* e la direttiva 29/2005/CE, stante la correlazione tra le norme di carattere precettivo del primo e quelle ispettivo-sanzionatorie che la seconda fa discendere dalle violazioni di precetti capaci di influire sulle scelte del consumatore medio: a riprova della fondatezza di tale assunto essa rimanda ai lavori preparatori del Regolamento n. 1924/2006, nelle cui note introduttive si precisa che «*Le indicazioni nutrizionali e sulla salute non conformi al presente regolamento sono considerate pubblicità ingannevoli ai sensi della direttiva 84/450/CE*»<sup>55</sup>; nello stesso senso deporrebbe peraltro il dato testuale dello stesso Regolamento *Claims*, ove rimanda in diversi punti alla predetta direttiva facendone salve le previsioni (ad esempio all'art. 3).

Con ogni probabilità, dunque, il Legislatore ha inteso tenere conto delle osservazioni espresse dall'AGCM nel predetto parere e, pur non rinunciando a intervenire con una normativa *ad hoc*, ha espressamente fatto salve le competenze ad essa attribuite in materia di pratiche commerciali scorrette nella formulazione finale dell'art. 1 del d.lgs. n. 27/2017; ciò tuttavia, come si è detto, senza meglio specificare come tale norma si coordini con i successivi artt. 2 e 13 che individuano le Autorità competenti all'applicazione del decreto e delle relative sanzioni. Un tentativo di indicazione chiarificatrice sul punto, forse nella consapevolezza di una certa oscurità del testo normativo<sup>56</sup>, può rinvenirsi nella Relazione illustrativa al d.lgs. n. 27/2017: in essa si legge infatti che sul piano delle

<sup>(53)</sup> Parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AS1077) in data 18 settembre 2013, pubblicato sul Bollettino n. 39 del 7 ottobre 2013, reperibile su [www.agcm.it](http://www.agcm.it).

<sup>(54)</sup> Cfr. il parere AGCM (AS1077), cit., 13, ove si afferma che «*l'attrazione del Reg. 1924/06 nell'alveo delle discipline in materia di pubblicità ingannevole e di etichettatura dei prodotti alimentari, trova conforto anche nell'esperienza applicativa degli altri paesi dell'Unione. Sul punto, basti osservare che ad esempio nell'ordinamento francese, tedesco ma anche portoghese la verifica sulla veridicità delle indicazioni nutrizionali e salutistiche è affidata direttamente alle autorità nazionali incaricate – in via amministrativa – dell'enforcement della disciplina sulle pratiche commerciali sleali*».

<sup>(55)</sup> Il riferimento è al documento n. COM (2004) 424 definitivo 2003/0165 (COD) *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari (presentata dalla Commissione)*, richiamato nel parere AGCM (AS1077), cit., 11; si ricorda, solo per chiarezza, che la direttiva 2005/29/CE sulle PCS ha poi come ben noto modificato la direttiva 84/450/CE divenendo la disciplina generale in materia.

<sup>(56)</sup> Si veda in particolare il documento recante l'analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.) relativo al decreto in commento, in part. sez. 2, 3, in [www.governo.it](http://www.governo.it), ove si segnala che le associazioni di categoria maggiormente rappresentative avevano specificamente sollecitato, in sede di consultazione, la necessità di meglio evidenziare il diverso ruolo svolto nell'ambito di interesse, rispettivamente, dalle Regioni e dall'AGCM. Nella sez. 7 del medesimo documento A.I.R. si afferma che gli strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio sono individuati, per quanto concerne il profilo dei controlli, nel Piano nazionale integrato e nei singoli Piani Regionali, mentre, sotto il profilo sanzionatorio, nei poteri già attribuiti in materia di etichettatura di alimenti: ciò peraltro, come si vede, senza chiarire a quali poteri e a quali Autorità si riferisce tale ultima indicazione.

pratiche commerciali scorrette «*lo schema di decreto si limita a sanzionare la fattispecie di cui all'art. 3, lettere b) e c), del Regolamento (CE) 1924/2006, facendo salve le competenze dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole rivolta ai consumatori e di tutela delle imprese dalla pubblicità ingannevole fatta dalle altre imprese [...]»<sup>57</sup>; tuttavia, non solo il riparto e i suoi criteri non appaiono di agevole individuazione, ma addirittura la nuova normativa appare foriera di maggiori incertezze, incoerenze e possibili sovrapposizioni e conflitti fra diversi enti ed organi, in una indebita duplicazione di controlli e sanzioni<sup>58</sup>. Sotto il medesimo profilo, inoltre, si segnala che l'indicazione di riparto fornita dal Legislatore, coerente con l'impostazione del decreto legislativo che tenta di tipizzare in modo puntuale specifiche violazioni in tema di comunicazioni al consumatore, presuppone una astratta rigorosa inquadrabilità delle fattispecie concrete all'interno di schemi ricorrenti di condotta commerciale. Ciò tuttavia non sempre corrisponde alla prassi reale: sottolinea infatti l'Autorità *Antitrust*<sup>59</sup> come nell'esperienza applicativa del settore delle pratiche commerciali scorrette, in ragione del costante sviluppo delle tecniche di *marketing* e dell'ampio margine di libertà che la genericità dei precetti in materia consente agli operatori del mercato, ci si trovi spesso dinanzi a fattispecie non integralmente sussumibili all'interno di ipotesi normativamente tipizzate; in tali casi il giudizio non può presupporre l'analisi di singoli profili violativi ma deve essere *complessivo* ed *unitario*, valutando la decettività della comunicazione commerciale nel suo insieme e nel caso concreto.*

Infine, la previsione ad opera del d.lgs. n. 27/2017

di molteplici soggetti competenti all'accertamento delle violazioni, centrali e decentrati, potrebbe essere di ostacolo al compiuto raggiungimento degli obiettivi individuati espressamente quali finalità dell'intervento legislativo: *in primis* potrebbe infatti derivarne un *vulnus* al rafforzamento del commercio tra Stati membri nell'ottica di sviluppo del mercato unico, essendo individuato non un soggetto esclusivo di vigilanza ma un sistema di controllo frammentato su diversi livelli; secondariamente potrebbe registrarsi un incremento dell'incertezza giuridica, a fronte del pericolo concreto di decisioni divergenti a seconda del rilievo geografico del mercato di riferimento ed infine, ciò che è ancor più grave, una complessiva *deminutio* nella tutela offerta ai consumatori: ciò in ragione non solo del rischio di indebite sovrapposizioni di competenze tra l'AGCM e gli altri enti competenti, con possibili conflitti e/o duplicazioni di decisioni in violazione del principio del *ne bis in idem*<sup>60</sup>, ma anche del rilievo assai più modesto dei poteri sanzionatori previsti in capo a questi ultimi rispetto a quelli della prima<sup>61</sup>.

Deve pertanto concludersi confermando, anche in rapporto alla disciplina legislativa, la tangibile difficoltà di individuare certi e coerenti criteri di riparto di competenze tra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ed altri enti, organi e Autorità a vario titolo dotati di poteri in materia di etichettatura, pubblicità e presentazione dei prodotti alimentari al consumatore: ciò non soltanto in ragione della molteplicità e – per certi aspetti – complementarietà di beni di rilievo primario, tutti meritevoli di analoga tutela, che contraddistingue la materia in esame, ma anche per la ricorrente sovrapposizione di competenze, procedure e meccanismi sanzionatori propria

<sup>(57)</sup> Relazione illustrativa al decreto legislativo n. 27/2017, in [www.governo.it](http://www.governo.it).

<sup>(58)</sup> La necessità di evitare duplicazioni di competenze e interventi sanzionatori è stata messa in luce anche dalla giurisprudenza amministrativa sin dal parere del Consiglio di Stato, sez. I, 3 dicembre 2008, n. 3999, «*Autorità garante della Concorrenza e del mercato. Quesito sull'applicabilità del Titolo III del Codice del Consumo (d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206) e sulle competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel settore dei servizi finanziari*», in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>(59)</sup> Cfr. ancora il parere AGCM (AS1077), cit., 13.

<sup>(60)</sup> In proposito cfr. le riflessioni di L. Torchia, *Potere sanzionatorio e ne bis in idem fra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e Autorità di regolazione di settore*, relazione al Convegno «*Disciplina generale delle pratiche commerciali scorrette e regolazioni di settore: il diritto italiano al vaglio della Corte di giustizia UE*», Ferrara, 24-25 novembre 2017, ined.

<sup>(61)</sup> Oltre a sottolineare la minor dissuasività delle sanzioni previste dal decreto, con evidenti ricadute in punto di effettività, l'AGCM rileva anche la possibile inadeguatezza degli strumenti repressivi dallo stesso attribuiti, mancando in capo agli enti designati per l'*enforcement* della normativa sia poteri di tipo inibitorio-cautelare a fini preventivi, sia idonei poteri istruttori, sia infine un'esperienza casistica in materia paragonabile a quella della stessa *Antitrust*, sino ad ora spesso chiamata a decidere in ordine all'uso improprio o scorretto dei *claims*: cfr. ancora il parere AGCM (AS1077), cit., 14.

del settore, nella quale peraltro il Legislatore nazionale, quando chiamato all'attuazione del diritto europeo, non è sinora stato in grado di porre un ordine chiarificatore.

Le considerazioni che precedono assumono rilievo anche in ordine alla prossima emanazione, attesa a breve, del decreto legislativo recante la disciplina sanzionatoria per le violazioni del Regolamento n. 1169/2011/UE in materia di informazioni sugli alimenti al consumatore, adottato ai sensi della legge 12 agosto 2016, n. 170 (Legge di delegazione europea 2015), su cui si è avuta preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 8 settembre 2017. Esso ha certamente il merito di introdurre un adeguamento della normativa nazionale al Regolamento n. 1169/2011, abrogando formalmente il d.lgs. 109/1992, come noto ampiamente superato e disapplicato; e tuttavia l'art. 26 dello schema, nella formulazione attualmente consultabile ancorché provvisoria<sup>62</sup>, parrebbe riproporre le medesime criticità emerse con riferimento al d.lgs. n. 27/2017 laddove affida, al primo comma, le competenze sanzionatorie al Dipartimento dell'Ispettorato centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle Politiche Agricole, facendo tuttavia salve, al comma successivo, le competenze dell'AGCM e degli altri organi preposti all'accertamento delle violazioni senza specificare alcunché in ordine ai criteri del riparto.

## 6.- Conclusioni

Dall'analisi sin qui condotta, pur nell'impossibilità di formulare conclusioni di assoluta definitività, sembra di poter desumere alcuni assunti di rilievo, riassumibili in via schematica.

In primo luogo ed in termini generalissimi, le riflessioni compiute paiono mettere fedelmente in luce la natura composita, multilivello e *multipurpose* della disciplina sull'informazione al consumatore di prodotti alimentari, le cui basi poggiano al tempo stesso sul diritto europeo e su quello interno in un inestricabile nodo di normative concentriche: il tratto

distintivo di tale materia sembra essere la capacità di occupare spazi di confine fra il diritto alimentare, il diritto amministrativo, il diritto europeo e il diritto dell'economia; nella dogmatica che ad essa fa capo pare inoltre convergere la contestuale tutela di molteplici interessi generali di rango primario (tutela del consumatore e della correttezza delle informazioni rese a quest'ultimo, tutela della concorrenza, tutela della salute, per citarne alcuni).

Secondariamente, da un'analisi della complessa normativa che regola la materia emerge con chiara evidenza l'esistenza di molteplici Autorità titolari di competenze nel settore, a volte a tutela di interessi giuridici diversi, più spesso a tutela di interessi analoghi o sovrapponibili in tutto o in parte; ciò delinea un quadro frammentato che pone evidenti criticità in punto di riparto e di certezza giuridica, nonché di armonizzazione ai fini del rafforzamento del mercato unico. Le difficoltà interpretative sono spesso aggravate dalla implicita volontà di far salvo il ruolo di preminenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato quale soggetto competente ad esercitare ampi poteri (di verifica, controllo ed eventualmente inibitori e sanzionatori) per la protezione del consumatore dagli abusi commessi dai professionisti: ciò evidenzia la funzione irrinunciabile di quest'ultima quale precipuo organismo a tutela della correttezza informativa nei confronti degli utenti, imprescindibile presupposto per il corretto dipanarsi delle dinamiche concorrenziali; resta ugualmente necessario, allo stato attuale, uno sforzo ulteriore per individuare in modo univoco criteri e condizioni del riparto tra competenze.

Nessuna delle strade recentemente percorse in via interpretativa per perimetrare i poteri delle diverse Autorità (il riferimento al principio di specialità, o al bene giuridico tutelato dalle differenti discipline, ad esempio) è stata sinora in grado di porre definitiva chiarezza sul punto, forse proprio in ragione dell'esistenza di ampie sovrapposizioni tra gli interessi tutelati dalle norme in materia di comunicazioni sul mercato. Ciò che accomuna tutta la legislazione in materia sembra in ogni caso essere la convergenza nell'attenzione attribuita alla tutela della *consumer sovereignty*, ossia la possibilità per il consuma-

<sup>(62)</sup> Cfr. lo schema di decreto consultabile su [www.governo.it](http://www.governo.it).

tore di orientare la propria libera scelta su un mercato privo di distorsioni, nell'applicazione alla materia dei prodotti alimentari di un paradigma di *overarching unity* tra tutela dei consumatori e diritto antitrust<sup>63</sup>.

Infine, quanto certamente pare auspicabile, nell'attuale coesistenza di molteplici Autorità, organi ed enti tutti dotati di competenze nel settore – in attesa di interventi normativi chiarificatori – è che ciascuno di essi faccia proprio un paradigma d'azione improntato non alla ostinata rivendicazione di poteri e prerogative esclusivi, ma all'autentica leale collaborazione, in una convergenza virtuosa per meglio perseguire il fine primario di tutela del consumatore in un mercato concorrenziale<sup>64</sup>; si realizzerebbe in tal modo un corretto bilanciamento tra i canoni di certezza e di legittimità, tale da impedire ad enti, organi e Autorità comportamenti contrari alle esigenze di accountability e affidamento degli operatori e dei fruitori finali<sup>65</sup>.

Simili conclusioni, pur senza pretesa di assoluta novità, evidenziano con chiarezza il costante afflato giuridico e istituzionale verso la costruzione di un mercato unico europeo nel quale il gioco della concorrenza operi in modo virtuoso e non falsato, e i consumatori siano protetti da un uso sregolato delle logiche commerciali da parte dei professionisti che occupano per natura, nei loro confronti, posizioni di

supremazia.

## ABSTRACT

*The continuous improvement of market, forms of communications and advertising strategies for products intended for end-users constantly presents new challenges for consumer protection from commercial operators' misleading conducts; in the field of food information accuracy, particularly, as a result of the multipurpose and multilevel nature of its discipline, it could be noted that some uncertainties still persist in the individuation of sure distribution criteria between AGCM competence and powers attributed to other bodies and authorities operating in the sector. In the absence of clear regulatory indications, both the Courts and the internal Legislator have shown ambiguous approaches to this matter, often influenced by contingencies or uncertain interpretations; nevertheless, the issue still remains crucial, especially with regard to sanctioning powers, in order to assure the best protection for consumers and their freedom of choice in the context of a harmonised and competitive market.*

□

<sup>(63)</sup> Si veda N.W. Averitt – R.H. Lande, *Consumer sovereignty: a unified theory of antitrust and consumer protection law*, in *Antitrust Law Journal*, 65, 1997, 713 ss., richiamato da L. Lorenzoni, *Il riparto di competenze tra Autorità Indipendenti nella repressione delle pratiche commerciali scorrette*, cit., 100.

<sup>(64)</sup> È ben noto infatti che ovunque esistano molteplici Autorità coinvolte nel perseguimento del medesimo interesse, ciascuna di esse tende fisiologicamente a trascinare nell'esercizio dei propri poteri; ciò, *in primis*, con l'obiettivo di guadagnare quanto più possibile il consenso del consumatore, fondamentale strumento di legittimazione del potere e della stessa Autorità che lo esercita.

<sup>(65)</sup> Formula analogo auspicio, pur nel più ampio contesto delle riforme della Pubblica Amministrazione, B.G. Mattarella, *La L. n. 124 del 2015 e i suoi decreti attuativi: un bilancio*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2017, 565.