

L'“ingrediente primario” tra pratiche commerciali sleali e obblighi informativi al consumatore di alimenti

Maria Carlotta Rizzuto

1.- Il caso: le origini della controversia.

La sentenza del TAR Lazio affronta un tema centrale nel sistema di diritto alimentare europeo: l'informazione al consumatore di alimenti¹.

Sul piano fattuale, la controversia trae origine dalla presentazione del ricorso da parte di una nota azienda di distribuzione avente ad oggetto l'annullamento del provvedimento del 20 dicembre 2019, con il quale l'Autorità Garante della

Concorrenza e del Mercato (“AGCM”) ha irrogato alla ricorrente una sanzione particolarmente rilevante in seguito all'avvenuto accertamento della sussistenza di una pratica commerciale scorretta, ai sensi degli articoli 21 e 22 del Codice del Consumo.

In particolare, secondo l'AGCM, il comportamento posto in essere dall'azienda mediante la vendita di confezioni di pasta alimentare secca a marchio “Italiamo”, “Fusilli Pasta di Gragnano IGP” e “Combino” integrerebbe una pratica commerciale scorretta, giacché riporterebbe elementi evocativi della italianità, senza sottolineare con altrettanta evidenza grafica, la provenienza non interamente italiana del grano duro, sì da ingenerare nei consumatori l'erronea convinzione che l'intera filiera produttiva della pasta, a partire dalla sua materia prima, sia italiana.

Avverso tale provvedimento, l'azienda ha addotto nel ricorso diverse motivazioni: violazione dei principi del giusto processo e, in particolare, del

(¹) Sul tema dell'informazione, tra i molti contributi in dottrina, si veda, per tutti, S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, *passim*; Ead, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018, *passim*; Ead, *Pratiche sleali nell'informazione ai consumatori e pubblicità ingannevole*, in Aa. Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, Giuffrè, 2021, p. 413 ss.; Ead, *Gli obblighi informativi a carico del professionista nella vendita a distanza dei prodotti alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2016, p. 306. Inoltre: P. Borghi, *Gli obblighi informativi in etichetta*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 307 ss.; A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2019, p. 65 ss.; N. Lucifero, *La responsabilità per le informazioni al consumatore di alimenti tra regole di validità, regole di comportamento e doveri informativi*, in *Contr. impr.*, n. 2-2017, p. 467; F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 1169/2011 e le sue guide spirituali*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2014, p. 13; I. Canfora, *Informazioni e tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2014, p. 119; Ead., *Brevi riflessioni sulla tutela dei consumatori di prodotti agroalimentari nel diritto europeo, tra sicurezza degli alimenti e diritto all'informazione*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Napoli, Jovene, 2014, p. 12; A. Jannarelli, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprensività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2012, p.38 ss.; F. Albisinni, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2012, p. 68; A. Germanò, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2012, p. 207; M. Giuffrida, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2012, p. 79 ss.; A. Di Lauro, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi alfabetismi. La costruzione di una “responsabilità del consumatore”*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2012, p. 20 ss.; P. Borghi, *Diritto d'informazione nel recente regolamento sull'etichettatura*, in Aa.Vv., *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, a cura di C. Ricci, Milano, Giuffrè 2012, p. 271; N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto agrario*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, t. III, Torino, 2011, p. 321 ss.; L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo reg. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2011, p. 658; S. Masini, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso “personalista” del consumatore. (Osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura degli alimenti)*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2011, p. 576 ss.; E. Sirsi, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2011, p. 496 ss.; G. De Giovanni, *La nuova regolamentazione comunitaria sull'etichettatura dei prodotti alimentari*, in *Alimenta*, 2011, p. 123; N. Lucifero, voce «*Etichettatura degli alimenti*», in *Digesto civ.*, Agg., IV, Torino, 2009, p. 210; P. Perlingieri, *Mercato solidarietà e diritti umani* in Id., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, ESI, 2006, p. 471 ss.; E. Rook Basile, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in Aa.Vv., *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, a cura di A. Germanò, E. Rook Basile, Torino, Giappichelli, 2005, p. 3; A. Jannarelli, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in Aa.Vv., *Diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, II, Padova, 1996, p. 489 ss.

principio del contraddittorio per mancata sospensione della sanzione irrogata, essendo qualificabile alla stregua di una sentenza penale; violazione dell'articolo 3 della direttiva 2005/29/Ce, dell'articolo 20 del d.lgs. n. 205/2006 nonché violazione, omessa applicazione dell'articolo 7.1. lett a) del regolamento UE n. 1169/2011, per incompetenza e assoluta carenza di potere da parte dell'A.G.C.M. in materia di pratiche commerciali sleali, aventi ad oggetto prodotti agroalimentari; violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo per insussistenza della pratica commerciale sleale e la sussistenza della diligenza professionale, da parte della l'azienda; infine, violazione degli articoli 27 e 11 della l. n. 689/81 per erronea quantificazione della sanzione.

Il Tar di Roma, con la pronuncia in esame, ha rigettato il ricorso, in primo luogo, poiché ha ritenuto che la possibilità di impugnare il provvedimento sanzionatorio, adottato dall'A.G.C.M. dinanzi al giudice, munito di poteri di piena giurisdizione, consente di escludere la violazione del principio del giusto processo, applicato ai procedimenti sanzionatori, aventi natura afflittiva. La CEDU ha, infatti, chiarito che, al di fuori del diritto penale, in senso stretto, le garanzie, offerte dal profilo penale, non devono necessariamente essere applicate in tutto il loro rigore, in particolare qualora l'accusa all'origine del procedimento amministrativo non comporti un significativo grado di stigma nei confronti dell'accusato. È da ritenersi, pertanto, compatibile con l'art. 6, par. 1, della CEDU che sanzioni penali siano imposte in prima istanza, da un organo amministrativo - anche a conclusione di una procedura priva del carattere quasi giudiziale o quasi - *judicial*, vale a dire che non offra garanzie procedurali piene di effettività del contraddittorio - purché sia assicurata una possibilità di ricorso dinanzi ad un giudice munito di poteri di piena giurisdizione e quindi le garanzie, previste dalla disposizione in questione, possano attuarsi compiutamente, quanto meno in sede giurisdizionale. Ne deriva che, essendo

garantita la possibilità di ricorrere dinanzi ad un giudice, munito di poteri di piena giurisdizione, non risulta configurabile alcuna violazione del principio del giusto processo.

Nel merito, il rigetto è avvenuto sul presupposto, per un verso, che la disciplina in materia di etichettature e di integratori alimentari e la disciplina in materia di tutela del consumatore siano tra di loro complementari e non alternative, riconoscendo, dunque, la sussistenza della competenza dell'A.G.C.M. a valutare la scorrettezza di una pratica commerciale e, per altro verso, che la conoscenza dell'origine della materia prima dei prodotti alimentari sia, per la generalità dei consumatori italiani, un elemento particolarmente rilevante della scelta di consumo, anche per ragioni legate al tema della sicurezza alimentare e, dunque, che sia scorretta la pratica commerciale basata sull'ingannevolezza del messaggio, volto a enfatizzare l'italianità del prodotto, senza parimenti indicare, in modo chiaro, la diversa provenienza dell'ingrediente fondamentale. Nel caso di specie, l'A.G.C.M. ha, infatti, rilevato che le confezioni di pasta a marchio proprio, commercializzate dal L. S.r.l. nei propri punti vendita e promosse sul proprio sito internet, non presentavano la dovuta contestualità tra i riferimenti altamente evocativi in ordine all'italianità del prodotto e l'informazione sulla provenienza della materia prima grano.

2.- Sulla validità e applicazione del decreto italiano privo di notifica alla Commissione

Preliminarmente, la pronuncia in commento richiede di muovere da un inquadramento della disciplina sull'indicazione dell'origine di un alimento in etichetta che investe altresì il rapporto tra gli Stati membri e l'Unione europea nel processo di formazione normativa.

Volendo prendere le mosse dalla disciplina dettata dalla direttiva (UE) 2015/1535², giova ricordare

(²) Cfr. Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione. In particolare, la stessa

che, con l'adozione di quest'ultima, il legislatore europeo ha previsto che gli Stati membri, allorché decidano di adottare una qualsiasi regolamentazione tecnica, abbiano l'onere di informare, mediante notifica preventiva, la Commissione europea.³

Secondo quanto espressamente statuito nel regolamento (UE) 1169/2011, inoltre, lo Stato membro può adottare la nuova normativa solamente tre mesi dopo la notifica purché non riceva un parere negativo dalla Commissione giacché, in siffatta ipotesi, quest'ultima avvia la procedura d'esame prevista all'articolo 48, paragrafo 2, per stabilire se le disposizioni previste possano essere applicate, eventualmente mediante le modifiche appropriate.

Nell'ipotesi in cui l'obbligo di notifica non sia stato adempiuto oppure uno Stato membro applichi tali norme tecniche, in violazione delle disposizioni procedurali e dei cd obblighi di standstill, la stessa

direttiva, all'art. 5, prevede che la norma nazionale non possa produrre alcun effetto giuridico e, in tal senso, risulta essere consolidata ed univoca la giurisprudenza della Corte di giustizia⁴.

L'Italia non ha mai provveduto a notificare i progetti di norme tecniche inserite nel decreto interministeriale del 26 luglio 2017⁵, le quali imporrebbero di indicare l'origine del grano sull'etichetta delle paste di semola di grano duro nonché il Paese di coltivazione e quello di molitura di guisa che, per tali ragioni, le succitate disposizioni sarebbero inidonee a produrre qualsivoglia effetto giuridico nei confronti degli operatori economici italiani⁶.

Eppure, dalla sentenza ivi commentata e da altre presenti nel panorama giurisprudenziale, si evince, però, come il difetto di notifica continui ad essere ritenuto irrilevante, sì da considerare il decreto del tutto valido ed efficace e ciò a prescindere persino dal rispetto di qualunque condizione,

prevede che «è indispensabile che la Commissione disponga, prima dell'adozione delle disposizioni tecniche, delle necessarie informazioni. Di conseguenza, gli Stati membri, che ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del TUE devono agevolare lo svolgimento dei suoi compiti, devono pertanto notificarle i loro progetti nel settore delle regolamentazioni tecniche [...] Pertanto è opportuno, ai fini della certezza giuridica, che gli Stati membri rendano pubblico che una regola tecnica nazionale è stata adottata nel rispetto delle formalità della presente direttiva [...] La Commissione e gli Stati membri devono inoltre poter disporre del termine necessario per proporre modifiche di una misura progettata, al fine di eliminare o ridurre gli ostacoli alla libera circolazione delle merci che possono derivarne. Lo Stato membro interessato deve tener conto di tali modifiche nella stesura del testo definitivo della misura progettata [...] Lo Stato membro interessato deve, in virtù degli obblighi generali derivanti dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, soprassedere all'attuazione della misura progettata durante un termine sufficiente a permettere l'esame in comune delle modifiche proposte oppure l'elaborazione della proposta di un atto legislativo o l'adozione di un atto vincolante della Commissione».

(³) La Commissione, a sua volta, decorso il termine di tre mesi, esamina il testo e, nell'ipotesi in cui ritenesse esistente un ostacolo alla libera circolazione delle merci o alla libera prestazione di servizi della società dell'informazione o al diritto secondario dell'UE, potrebbe presentare un parere circostanziato, prorogando il termine di ulteriori tre mesi, al fine di ottenere spiegazioni, da parte dello Stato membro, sull'intervento che intenda compiere o chiedere chiarimenti o, ancora, bloccare il progetto, qualora fosse necessario compiere un lavoro di armonizzazione.

(⁴) Sin dall'anno 1996 [cfr. Corte giust., sent. 30 aprile 1996, C-194/94, in *Racc.*, 1, 8201], i giudici di Lussemburgo, nella sentenza *Cia Security International*, hanno statuito che l'inadempimento dell'obbligo di notifica comporta l'inapplicabilità delle regole tecniche che non possono quindi essere opposte ai singoli. In tal senso, *ex multis* la l. 3 agosto 1998, n. 313 *Disposizioni per l'etichettatura d'origine dell'olio extra vergine di oliva e dell'olio di oliva* è stata disapplicata in esito all'intervento della Corte di giustizia, sentenza 26 settembre 2000, causa C-443/98, *Unilever Italia S.p.a. Central Food S.p.a.*, in *Riv. dir. intern.*, 2001, p. 153, che ha dichiarato l'inadempimento dello Stato dell'obbligo di notifica. Ed ancora, si vedano al riguardo la sentenza del 6 giugno 2002, causa C-159/00 *Sapod Audic, vs Eco-Emballages SA*, in *Racc.*, 1, 2002, 5031 nonché la sentenza dell'8 settembre 2005, causa C-303/04, *Lidl Italia srl vs Comune di Stradella* in *Racc.* 1, 2005, 7865).

(⁵) Contrariamente a quanto affermato nella sentenza in esame nella quale si legge che «occorre infine rilevare che la notifica del decreto alla Commissione europea è stata effettuata dal Governo italiano in data 8 settembre 2017, ovvero con largo anticipo rispetto alla data fissata per l'entrata in vigore del decreto medesimo (febbraio 2018), senza che sia stato mosso alcun rilievo nel merito di segno negativo», l'Italia non ha mai notificato il predetto decreto interministeriale come può facilmente evincersi dalla circostanza che nessun riferimento è presente all'interno del testo pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana.

(⁶) Il legislatore italiano aveva previsto che l'efficacia di siffatto decreto terminasse il 31 marzo 2020, dovendo essere sostituito dal 1° aprile 2020 dal Reg. (UE) n. 775/2018. Eppure, nonostante l'entrata in vigore di quest'ultimo, l'efficacia del sopracitato decreto è stata prorogata con evidente duplicazione degli obblighi di informazione sull'origine delle materie prime alimentari.

come, invece, suggerito in un recente e dirimente pronunciamento della Corte di giustizia⁷. Quest'ultima, infatti, pur ammettendo, in virtù dello stesso art. 39 del regolamento (UE) 1169/2011, la possibilità per gli Stati membri di adottare norme interne che prescrivano l'obbligo di indicare nella etichettatura il Paese di origine o luogo di provenienza di taluni alimenti, lo fa postulando il rispetto di talune condizioni.

In primo luogo, si richiede siano indicazioni obbligatorie aggiuntive rispetto a quelle già stabilite dal regolamento (UE) 1169/2011 o da altre disposizioni armonizzate, concernenti situazioni nelle quali l'omissione informativa sul paese d'origine o del luogo di provenienza potrebbe fuorviare il consumatore ed inerenti «tipi o categorie specifici di alimenti» e non tali alimenti indistintamente.

In secondo luogo, la normativa interna deve avere come obiettivo quello di tutelare, alternati-

vamente, la salute pubblica, gli interessi dei consumatori, di prevenire le frodi alimentari, reprimere la concorrenza sleale, proteggere i diritti di proprietà industriale o commerciale o delle denominazioni geografiche qualificate.

Ed ancora, deve essere provato che la maggior parte dei consumatori locali attribuisca un valore significativo alla fornitura di tali informazioni e deve essere, altresì, data dimostrazione sull'esistenza di un comprovato legame tra alcune qualità degli alimenti in questione e il loro luogo di origine o provenienza, non bastando, in tal senso, la semplice vicinanza geografica dell'alimento al consumatore⁸.

Diversamente da quanto opportunamente suggerito nella pronuncia *Lactalis* con intento chiarificatore sul punto, il Tar di Roma, nella pronuncia in commento ed in altra di poco antecedente⁹, si è orientato nel senso di ritenere valido il decre-

(⁷) Il riferimento è alla nota pronuncia *Lactalis* della Corte di Giustizia del primo ottobre 2020, nella causa C-485/2018, *Groupe Lactalis contro Premier ministre di Francia et al.* instaurata sulla corretta interpretazione del Regolamento (UE) n. 1169/2011, in particolare, con riferimento agli articoli 9, par. 1, lett. i), 26, par. 2, lett. a), 38 par. 1 e 39 par. 2, al fine d'accertare se e in quali termini, con quali limiti sia compatibile con questi ultimi una disposizione nazionale che prevede l'indicazione obbligatoria dell'origine nazionale, europea o extra-europea del latte. In particolare, la sentenza è stata emessa in risposta a un ricorso presentato dal Gruppo Lactalis contro un decreto francese che imponeva alle imprese di indicare l'origine del latte fresco utilizzato negli alimenti preimballati. La Corte di Giustizia ha affermato che l'esistenza di una normativa unionale che stabilisce l'obbligo di indicare il paese d'origine o il luogo di provenienza degli alimenti non vieta agli Stati membri di introdurre ulteriori requisiti di etichettatura in determinate condizioni. Tuttavia, queste ulteriori indicazioni devono essere giustificate da ragioni relative alla salute pubblica, alla protezione dei consumatori, alla prevenzione delle frodi, alla protezione dei diritti di proprietà industriale e commerciale, alle indicazioni geografiche protette e alla repressione della concorrenza sleale. Inoltre, dev'essere dimostrato che la maggior parte dei consumatori attribuisce un valore significativo a queste informazioni. La Corte nella predetta sentenza ha, dunque, concluso che, se esiste un legame comprovato tra l'origine del latte e alcune sue qualità e se la maggior parte dei consumatori attribuisce importanza a questa informazione, gli Stati membri possono richiedere l'indicazione dell'origine del latte come ingrediente. La sentenza, inoltre, sottolinea che il rinvio pregiudiziale consente ai giudici nazionali di chiedere alla Corte di interpretare il diritto dell'UE in situazioni legali nazionali, ma la Corte non risolve direttamente le controversie nazionali. Spetta ai giudici nazionali applicare la decisione della Corte alle specifiche circostanze della causa.

(⁸) In dottrina, si veda L. Bairati, *Etichettatura d'origine del latte, qualità oggettiva e qualità percepita*, in *Dir. agroalim.*, n. 1-2021, p. 177, il quale focalizza la propria attenzione sull'interpretazione dei due elementi, la cui sussistenza è necessaria affinché gli Stati membri possano introdurre l'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza in etichetta (paragrafo 2 dell'art. 39). In particolare, l'A. si concentra sulla soluzione, elaborata dalla Corte, secondo cui tali elementi, consistenti nel «nesso comprovato tra talune qualità dell'alimento e la sua origine o provenienza» e nella «prova del fatto che la maggior parte dei consumatori attribuisce un valore significativo alla fornitura di tali informazioni», debbano essere letti congiuntamente.

(⁹) Il riferimento è alla sentenza del Tar del Lazio del 25 gennaio 2023, n. 1291, la quale ha affermato che «la mancata adozione da parte della Commissione europea degli atti esecutivi ex art. 26, par. 8, del Regolamento n. 1169/2011, non preclude allo Stato membro di dettare, nelle more, una disciplina nazionale corredata – come nel caso - dalla clausola di cedevolezza (cfr. art. 7, comma 2, del decreto impugnato), di etichettatura dell'origine della materia prima per le paste di semola di grano duro, al fine di garantire una maggiore sicurezza e trasparenza verso i consumatori. Inoltre, il decreto in questione prevede espressamente che le nuove prescrizioni non si applicano nei confronti dei prodotti legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'UE o di un Paese terzo (art. 6), sicché deve ritenersi priva di fondamento la denunciata interferenza delle nuove prescrizioni con la libertà di circolazione delle merci di cui al Trattato UE [...] Deve d'altra parte ritenersi priva di pregio l'asserita violazione dell'articolo 39 del regolamento UE n. 1169 del 2011, trattandosi di riferimento normativo alternativo e non sostitutivo, rispetto alla possibilità di fare inserire, in etichetta, l'indicazione dell'origine della materia prima prevista all'articolo 26 del medesimo regolamento, che ha trovato applicazione nel caso di specie. Alle medesime conclusioni, deve giungersi in ordine alla dedotta violazione dell'art. 45 del regolamento UE n. 1169 del 2011 Trattasi, infatti, di

to¹⁰, il quale si pone in aperto contrasto con le norme del diritto europeo per le ragioni dapprima segnalate e viola, altresì, le normative interne in materia di discriminazioni alla rovescia.

3.- *Sul mancato riconoscimento di una “discriminazione alla rovescia” a fronte della clausola normativa del mutuo riconoscimento*

La sentenza in commento, garantendo efficacia al decreto interministeriale del 26 luglio 2017, non si avvede della presenza di una “discriminazione alla rovescia”.¹¹

Come noto, tra gli obiettivi perseguiti dall’ordinamento comunitario, vi è quello volto alla creazione di un mercato interno (art. 3 TUE) in cui viga la libera circolazione delle merci (art. 28 e 37 TFUE) e per il cui raggiungimento si è reso necessario un principio, ormai, ampiamente consolidato nel

diritto europeo, quello di mutuo riconoscimento delle legislazioni nazionali affinché il rispetto delle singole normative nazionali non rappresentasse dei veri e propri ostacoli.

Lungo questa direzione, pur potendo introdurre norme cd. tecniche, i singoli Stati membri, dunque, possono farlo solamente, in seguito alla notifica preventiva alla Commissione, come sopra riferito e, comunque, sempre che queste non creino ostacoli, se non quando sia necessario «per soddisfare esigenze imperative e perseguano un obiettivo di interesse generale [...] il quale abbia una natura tale da prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci».

Al tal riguardo, però, innumerevoli sono stati i contenziosi insorti dinanzi alla Corte di giustizia, chiamata a giudicare la restrittività o meno di norme emanate dai singoli Stati membri; in tal guisa, nel tentativo di arginare la rigida posizione giurisprudenziale europea, il legislatore italiano -

disposizione mai richiamata dal decreto impugnato, facente invece riferimento l’articolo 38, par. 1, del medesimo regolamento [...] Deve, da ultimo, ritenersi destituita di fondamento la dedotta violazione dell’art. 26, par. 3, del Regolamento UE n. 1169 del 2011, per aver prescritto il decreto impugnato di indicare il paese di origine dell’ingrediente primario, vale a dire il paese in cui è coltivato il grano ed è ottenuto la semola, ma non anche l’indicazione del paese di origine dell’alimento, vale a dire il paese in cui le semole sono miscelate e lavorate per ottenere l’impasto finale. Al riguardo è sufficiente osservare come l’obbligo di indicazione in etichetta del paese di coltivazione del grano e del Paese di molitura (articolo 2), non esclude l’indicazione del Paese di origine dell’alimento, trattandosi di obbligo aggiuntivo e non sostitutivo rispetto alle prescrizioni in materia di etichettatura, come del resto desumibile, oltretutto da una interpretazione logico-sistematica della normativa in materia, anche dall’articolo 1, comma 2, del decreto [...]»

(¹⁰) In attesa che la Commissione adottasse i regolamenti di esecuzione dell’art. 26 del Reg. 1169/2011 (UE), l’Italia ha adottato numerosi decreti sull’indicazione obbligatoria dell’origine di ingredienti e materie prime e dello stabilimento di produzione o confezionamento. In particolare, si vedano il decreto interministeriale 9 dicembre 2016 che ha imposto sull’etichetta del latte e dei suoi derivati l’indicazione del paese di mungitura del Paese di mungitura e del Paese di condizionamento o di trasformazione, allorché, invece, il latte sia stato munto e condizionato (o trasformato) nello stesso Paese, secondo quanto statuito dall’art 2 del medesimo decreto, è sufficiente scrivere sull’etichetta: «origine del latte», seguito dal nome del Paese. Ed ancora l’art. 3 statuisce che «qualora le operazioni di cui all’art. 2, comma 1, avvengano nel territorio di più Paesi membri dell’Unione europea, per indicare il luogo in cui ciascuna singola operazione è stata effettuata, possono essere utilizzate le seguenti diciture: «latte di Paesi UE» per l’operazione di mungitura, «latte condizionato o trasformato in Paesi UE» per l’operazione di condizionamento o di trasformazione. Qualora le operazioni di cui all’art. 2, comma 1, avvengano nel territorio di più Paesi situati al di fuori dell’Unione europea, per indicare il luogo in cui ciascuna singola operazione è stata effettuata, possono essere utilizzate le seguenti diciture: «latte di Paesi non UE» per l’operazione di mungitura, «latte condizionato o trasformato in Paesi non UE» per l’operazione di condizionamento o di trasformazione». Alla stessa stregua, si pongono altri decreti: il d.m. 26 luglio 2017 che impone l’indicazione dell’origine del grano sull’etichetta delle paste di semola di grano duro nonché là dove sulla pasta sia indicato «*Made in Italy*» il Paese di coltivazione e quello di molitura; il d.m. 26 luglio 2017 sull’obbligo di indicare in etichetta l’origine del riso, per il quale si devono specificare sia il Paese di coltivazione del risone sia il Paese di lavorazione del risone che quello di confezionamento del riso; il d.m. 16 novembre 2017 che prevede l’indicazione obbligatoria dell’origine del pomodoro sull’etichetta dei suoi derivati destinati alla vendita al consumatore finale nonché su quella di sughi e salse preparati a base di pomodoro. In argomento G. De Luca, *L’indicazione dell’origine o della provenienza dell’ingrediente primario fra esigenze di promozione della libera circolazione degli alimenti e finalità di tutela dei consumatori*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2019, p. 414.

(¹¹) Già l’art. 7 del Trattato CEE stabiliva che «[n]el campo di applicazione del (...) trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste» vietava «ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità». Tale divieto era poi ribadito dalle disposizioni del Trattato concernenti la libera circolazione (artt. 48, 52, 60 e 67 2) Queste impedivano agli Stati membri di trattare le merci, le persone e i capitali provenienti da altri Paesi della Comunità in modo meno favorevole rispetto a quelli di origine nazionale.

là dove quello europeo non fosse intervenuto ad armonizzare¹² la disciplina¹³, - ha iniziato ad inserire, nell'ambito delle normative tecniche nazionali, clausole di mutuo riconoscimento¹⁴, mediante le quali garantire l'applicabilità delle norme in questione ai soli cittadini e operatori economici nazionali.

E pur tuttavia, siffatte clausole sono potenzialmente idonee a generare un effetto di discriminazione alla rovescia ossia una disparità tra produttori nazionali, costretti ad adeguarsi alla normativa tecnica, rispetto ai produttori esteri, invece, liberi dal rispetto di siffatte prescrizioni.¹⁵

Un tale effetto, però, non solamente risulta in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art.

3 Cost. - come, d'altronde, statuito dalla stessa Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 580 del 1967-¹⁶ ma è, altresì, vietato da norme interne appositamente emanate al riguardo¹⁷.

Nel caso di specie, dunque, l'articolo 6 del decreto interministeriale del 26 luglio 2017, alla stessa stregua di altri decreti¹⁸, statuendo che le prescrizioni ivi inserite non trovino applicazione per i prodotti legalmente fabbricati in un Paese dell'Unione europea o in un Paese terzo, per un verso, viola il principio di uguaglianza, integrando un'ipotesi di discriminazione dei cittadini nazionali rispetto a quelli europei la cui rimozione spetterebbe, non già al giudice europeo, bensì a quello nazionale¹⁹; per altro verso, risulta incompatibile

(¹²) Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 23 ottobre 1986, causa 355/85, *Cognet* in Racc., 1, 3231 secondo la quale «fermo restando quanto disposto dal trattato, in particolare agli articoli 28 e 30, gli Stati membri non possono limitare o vietare il commercio di alimenti che siano conformi a quanto disposto nel presente regolamento e negli atti comunitari adottati per la sua esecuzione attraverso l'applicazione di disposizioni nazionali non armonizzate che regolino l'aggiunta di vitamine e minerali agli alimenti».

(¹³) In tal senso, si veda in via esemplificativa il Reg. (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'aggiunta di vitamine e minerali e di talune altre sostanze agli alimenti, il cui art. 10, prevede per l'appunto, una clausola di armonizzazione statuendo che «fermo restando quanto disposto dal trattato, in particolare agli articoli 28 e 30, gli Stati membri non possono limitare o vietare il commercio di alimenti che siano conformi a quanto disposto nel presente regolamento e negli atti comunitari adottati per la sua esecuzione attraverso l'applicazione di disposizioni nazionali non armonizzate che regolino l'aggiunta di vitamine e minerali agli alimenti».

(¹⁴) Per ultimo, sull'argomento si legga V. Rubino, *Le clausole normative di mutuo riconoscimento nella prospettiva sovranazionale e in quella interna. Indagine sulla funzione e sulla legittimità di una tecnica normativa problematica*, Cacucci Editore, Bari, 2023.

(¹⁵) Con l'espressione «discriminazioni a rovescio» (o *reverse discriminations* o *discriminations à rebours*) suole riferirsi a quelle situazioni di ingiustificata disparità di trattamento «in danno dei cittadini di uno Stato membro, o delle sue imprese, che si verificano come effetto indiretto dell'applicazione del diritto comunitario» [v. Corte cost., sent. n. 443 del 1997, cit.]. In particolare, la discriminazione sarebbe «al rovescio» giacché i cittadini nazionali, i quali dovrebbero essere avvantaggiati dalla legislazione dello Stato di appartenenza rispetto a quella comunitaria si ritrovano, invece, del tutto svantaggiati. Sull'argomento, in dottrina si veda ampiamente E. Cannizzaro, *Esercizio di competenze comunitarie e discriminazioni "a rovescio"*, in *Dir. Unione Europea*, 1996, p. 351.

(¹⁶) A tal riguardo, si veda quanto statuito nella sentenza della Corte Costituzionale del 30 dicembre 1997, n. 443, la quale ha dichiarato incostituzionale l'art. 30 della l. 4 luglio 1967, n. 580, nella parte in cui non prevede che alle imprese aventi stabilimento in Italia fosse consentita, nella produzione e commercializzazione di paste alimentari, l'utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati in base al diritto comunitario, nel territorio della Comunità europea.

(¹⁷) Le norme interne in materia di discriminazioni alla rovescia sono: l'articolo 2 comma 1, lett. h., della l. 18 aprile 2005, n. 62, «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004».

(¹⁸) A titolo puramente esemplificativo, l'art. 6 del decreto 9 dicembre 2016 sulla «Indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e per i prodotti lattiero-caseari» statuisce che «le disposizioni del presente decreto non si applicano ai prodotti di cui all'allegato 1, legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o in un Paese terzo». Ed ancora in tal senso di vedano l'art. 48, della l. 24 aprile 1998, n. 128, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle comunità europee»; d.m. 23 settembre 2005, recante «Definizione di passata di pomodoro», in GU n. 232 del 5.10.2005 (il quale però esclude la clausola di mutuo riconoscimento ogniqualvolta il prodotto si differenzi in modo sostanziale da quello indicato nel decreto stesso, dal punto di vista della sua composizione o della sua fabbricazione); o, ancora, del d.m. 21 settembre 2007, recante «Disciplina della produzione e della vendita di taluni prodotti di salumeria», il quale dopo avere riservato le denominazioni «prosciutto cotto», «prosciutto cotto scelto», «prosciutto cotto di alta qualità», «prosciutto crudo stagionato» ed anche ai prodotti ottenuti secondo precise ricette, e aventi peso e caratteristiche conformi a quelle previste dal decreto, da un lato fa salvi i prodotti legalmente fabbricati o commercializzati negli altri Stati membri dell'UE, o in Turchia, o in un Paese del SEE, dall'altro mantiene applicabile il divieto ai prodotti che si differenziano in modo sostanziale, dal punto di vista della composizione o della fabbricazione, da quelli ivi indicati.

(¹⁹) A tal fine, si veda Corte di giustizia CE 18 febbraio 1987, causa 98/86, *Pubblico ministero c. Arthur Mathot*, in Racc., 1987, 00809 ss. secondo cui «si deve ricordare che, nell'ambito del procedimento di cui all'art. 177 del trattato CEE, la Corte non può pronunciarsi né sull'interpretazione di disposizioni di legge o di regolamento nazionale né sulla conformità di dette disposizioni al diritto comunitario. Tuttavia,

con la libera circolazione delle merci e con la *preemption* delle norme di diritto europeo rispetto a quelle nazionali.

4.- Sul problematico inquadramento del “paese di origine” e del “luogo di provenienza”

Dando seguito a quanto affermato dalla pronuncia in commento²⁰, al fine di non incorrere in una sanzione da parte dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, non solamente sarebbe necessario ottemperare alle prescrizioni contenute in un decreto che presenta le criticità dapprima esposte, ma bisognerebbe, altresì, “non eccedere nella italianità” là dove non sia indicato l’ingrediente primario.

In particolare, partendo dal presupposto – per di più rilevato in modo del tutto singolare nella vicenda in questione- che la conoscenza dell’origine della materia prima dei prodotti alimentari sia, per

la generalità dei consumatori italiani, un elemento particolarmente rilevante nella scelta di consumo, anche per ragioni legate al tema della sicurezza alimentare, la sentenza conferma quanto affermato nel provvedimento dall’Autorità, secondo cui alla predilezione del professionista di esaltare l’italianità del prodotto, deve seguire, come contraltare, una contestuale e maggiormente evidente sottolineatura 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, dunque, indotto a ritenere che la pasta di semola di grano duro sia prodotta esclusivamente con grano duro italiano.

Vale così, sin da subito, rilevare come il tema dell’origine dei prodotti alimentari - nonostante sia un’informazione che rivesta notevole importanza, non solamente per le scelte dei consumatori, ma anche, quale elemento condizionante il mercato concorrenziale²¹ abbia generato e continui ad essere fonte di numerosi conflitti in ragione della

essa può fornire al giudice nazionale gli elementi di interpretazione di diritto comunitario che gli consentano di risolvere il problema giuridico sollevato dinanzi a lui. Dal fascicolo emerge che, con la questione sollevata, il giudice nazionale mira a che sia accertato se, e in base a quali presupposti, l’art. 30 del trattato CEE, altre disposizioni dello stesso trattato o un principio generale di diritto comunitario ostino a che talune disposizioni di una normativa nazionale riguardante l’etichettatura del burro, conformi ad una direttiva comunitaria, si applichino alle sole merci di origine nazionale e non anche alle merci provenienti da altri Stati membri [...] l’art. 30 del trattato CEE, si deve sottolineare che esso è inteso ad eliminare gli ostacoli per l’importazione di merci, non già a garantire che le merci di origine nazionale fruiscono, in tutti i casi, dello stesso trattamento delle merci importate; la differenza di trattamento fra merci che non sia atta ad ostacolare l’importazione od a sfavorire la distribuzione delle merci importate non ricade sotto il divieto stabilito dal suddetto articolo (vedasi la sentenza 23 ottobre 1986, causa 355/85, *Cognet*, in *Racc.* 1986, 3231)[...] Quanto al se la suddetta differenza di trattamento possa infrangere il principio generale di non discriminazione, va ricordata la giurisprudenza della Corte secondo cui il trattamento sfavorevole delle merci di produzione nazionale rispetto alle merci importate, praticato da uno Stato membro in un settore non soggetto ad una normativa comunitaria o ad un’armonizzazione delle legislazioni nazionali, non rientra nell’ambito di applicazione del diritto comunitario».

⁽²⁰⁾ L’Autorità garante della concorrenza e del mercato si era già occupata di prodotti agroalimentari con riferimento alle materie prime, qualificando alcune fattispecie di *Italian sounding* che riguardavano la diffusione di messaggi pubblicitari ingannevoli sull’origine geografica qualificabili alla stregua di pratiche commerciali scorrette ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lett. b) e 22 del Codice del consumo. In particolare, si tratta dei provvedimenti: A.G.C.M. 20 settembre 2017, provv. n. 26765, *Citres - Italian sounding* (PS 10864), in *Boll.*, 38, 2017; A.G.C.M. 20 settembre 2017, provv. n. 26766, *Conserve Bonetto - Italian sounding* (PS 10865), *ivi*; A.G.C.M. 20 settembre 2017, provv. n. 26767, *Fertitecnica Colfiorito - origine lenticchie* (PS 10866), *ivi*. Nel primo caso, il procedimento avviato dall’A.G.C.M. riguardava la diffusione, mediante le etichette sulle confezioni dei prodotti «*pomodori secchi a filetti in olio*» e «*frutti del capperò*», di messaggi pubblicitari prima facie ingannevoli nella presentazione dell’origine geografica degli stessi poiché sui vasetti delle conserve vi era la dicitura «*Product of Italy*» accostata ad una bandierina italiana e ciò nonostante sia i pomodori secchi sia i capperi fossero, invece, importati rispettivamente dalla Turchia e dal Marocco. Analogamente, nel secondo caso, sull’etichetta delle confezioni di spicchi di carciofi in olio di girasole prodotte e commercializzate dall’impresa, vi era l’immagine di un cesto di carciofi accostata a quella della bandiera italiana e alla dicitura prodotto italiano quando, invece, i carciofi risultavano importati dall’Egitto. Infine, la terza pronuncia riguarda le confezioni di lenticchie commercializzate da una società con modalità di presentazione che l’A.G.C.M. aveva ritenuto potessero evocare la provenienza geografica italiana del prodotto, in luogo dell’origine canadese della materia prima, la quale seppur presente, risultava inadeguata a comunicare il messaggio della provenienza estera.

⁽²¹⁾ In tal senso, si veda V. Rubino, *Sulle ragioni dell’incoerenza tra il dire ed il fare: l’indicazione dell’origine degli alimenti, il mercato interno e il regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775*, in *Dir. agroalim.*, n. 2-2019, p. 319, il quale ripercorre le tappe evolutive della disciplina sull’origine, partita da disposizioni di armonizzazione lacunose sia dal punto di vista definitorio che da quello di regolazione sostanziale, evolvendosi nell’associazione dell’informazione alla tutela del consumatore quale contraente debole

forte valenza evocativa²², tanto che «dottrina e giurisprudenza non sono pervenute a risultati condivisi neppure in Paesi che vantano una risalente tradizione su prodotti del territorio».²³

I dubbi interpretativi partono sin dalle stesse definizioni di paese di origine e luogo di provenienza, le quali risultano, invero, inidonee a far comprendere al consumatore il significato da attribuire a siffatte locuzioni.

Come noto, il concetto di Paese di origine è ancora ricavabile – e ciò non senza generare notevoli perplessità al riguardo²⁴ – mediante rinvio del Reg. (UE) 1169/2011²⁵ alle disposizioni del Codice

Doganale Europeo.²⁶ In particolare, l'art. 60 del Reg. (UE) 952/2013 identifica un prodotto come originario di un Paese, allorquando sia interamente ottenuto in quest'ultimo (art.31 del Regolamento Delegato (UE) n. 2446/2015) o quando in esso si sia svolta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale economicamente giustificata.²⁷

Eppure, l'uno come l'altro criterio non sembrano sufficientemente dettagliati o, comunque, capaci di lasciar percepire immediatamente, senza fraintendimenti, al consumatore il dato sull'origine di un prodotto, non fosse altro che per i plurimi signi-

sino a divenire elementi oggetto di una disciplina apposita sulle pratiche commerciali sleali, pe giungere, infine, alla più compiuta regolamentazione sulle informazioni riguardanti gli alimenti, il Reg.(UE) n. 1169/2011.

(²²) Al riguardo, basti riflettere sull'esistenza di tutta una serie di normative europee di carattere verticale indirizzate ad imporre l'indicazione dell'origine per alcune specifiche tipologie di alimenti. In particolare, per quanto concerne l'olio di oliva, il reg. (CE) 182/2009 della Commissione, del 6 marzo 2009, pubblicato in GUCE n. L 63 del 7 marzo 2009, 63 ss.; per il miele, la direttiva 2001/110/Ce del Consiglio, del 20 dicembre 2001, pubblicata in GUCE n. L 10 del 12 gennaio 2002, 42 ss.; per la pesce, il reg. (CE) n. 104/2000, del Consiglio, del 17 dicembre 1999, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, pubblicato in GUCE n. L 17 del 21 gennaio 2000, 22 ss.

(²³) Così F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2023, p. 332.

(²⁴) F. Albisinni, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, in *Agriregionieuropa* n. 25-2011, p. 43, evidenzia come «il CDC esplicitava il criterio di origine per tutta una serie di prodotti, ivi inclusi espressamente i prodotti vegetali e quelli ottenuti esclusivamente da tali merci in qualsiasi stadio essi si trovino, chiarendo che per tali prodotti l'elemento decisivo ai fini dell'origine è quello del luogo di raccolta. Alla stregua delle norme doganali comunitarie in vigore dal 1992, l'indicazione del paese di origine dei prodotti agricoli freschi e trasformati era dunque di chiara e diretta applicazione, facendo riferimento al paese ove i prodotti erano stati raccolti. Il CDCA, invece, si limita nell'art. 36 a fissare un criterio generale ("le merci interamente ottenute in un paese"), ma non ne precisa i contenuti rispetto alle diverse categorie di prodotti né in relazione all'ulteriore criterio relativo ai prodotti trasformati, delegando all'art. 38 la Commissione per l'adozione delle misure applicative».

(²⁵) Il Regolamento 1169/2011 ha delineato un sistema maggiormente complesso rispetto a quello precedentemente esistente. Il riferimento è alla Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, nella quale l'indicazione dell'origine o della provenienza non era sempre obbligatoria ma solamente allorquando la sua omissione potesse indurre in errore il consumatore.

(²⁶) L'art. 60, del Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione statuisce che «1. Le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio. 2. 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». Ed invero, al riguardo, è bene sottolineare come la letteratura [si veda per tutti, F. Albisinni, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, cit., p. 43, il quale sottolinea la differenza tra il regolamento CEE n. 2913/92, denominato, Codice doganale comunitario, (CDC), ed il regolamento CE n. 450/2008, Codice doganale comunitario aggiornato (CDCA), entrato in vigore il 24 giugno 2008. Quest'ultimo, infatti, contrariamente al primo che limitava esplicitamente l'ambito applicativo delle proprie definizioni in tema di origine alle sole disposizioni, tariffarie e non tariffarie, applicabili agli scambi di merci tra territorio comunitario e paesi extra-comunitari, ha esplicitamente attribuito alle definizioni in tema di origine una portata generale, che investe, oltre alle misure tariffarie e non tariffarie relative allo scambio delle merci, le "altre misure comunitarie relative all'origine delle merci" (v. art. 35 lett. c) CDCA), e dunque anche le norme sull'etichettatura.] sia stata critica sull'estensione delle norme del codice doganale sull'informazione e come tale profilo sia emerso nella sentenza della Corte di Giustizia del 16 luglio 2015, C-95/14, *Unione nazionale industria conciaria (UNIC), Unione Nazionale dei Consumatori di Prodotti in Pelle, Materie Concianti, Accessori e Componenti (Unicopel)/FS Retail, Luna srl, Gatsby srl*.

(²⁷) A tal riguardo, si vedano gli 32-34, del Regolamento Delegato (UE) n. 2446/2015.

ficati²⁸ attribuibili al concetto di trasformazione sostanziale²⁹. Parimenti, per quanto concerne il luogo di provenienza³⁰, la definizione, offerta in via meramente residuale dall'art. 2 del Reg. (UE) n. 1169/2011³¹ quale luogo diverso da quello del Paese di origine, lascerebbe aperta – e non con poche ricadute³² – la discussione sul tema, seppur con una maggiore e manifesta propensione ad

una informazione più «confacente alle aspettative del consumatore medio»³³.

Conformemente a quanto prescritto dall'art. 7 del Reg. (UE) n. 1169/2011³⁴, infatti, l'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza di un prodotto deve essere fornita in modo tale da non trarre in inganno il consumatore³⁵ e diventa obbligatoria, ai sensi del secondo comma dell'art. 26,

(²⁸) Seppur con riferimento al concetto di trasformazione indicato nella legge italiana del 3 febbraio 2011, n. 4, *Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari*, si veda F. Albisinni, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Diritto agricolo*, 1999, p. 153; Id, *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2000, p. 23; Id, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit.; S. Bolognini, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, in Aa.Vv., *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, a cura di A. Germanò, V. Rubino, Atti del Convegno IDAIC di Alessandria, 21-22 maggio 2015, Milano, 2015, p. 129 e anche I. Trapè, *I segni del territorio, Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 118, la quale afferma che «la legge italiana prevede l'obbligo di riportare in etichetta l'origine dell'alimento e individua quale origine dei prodotti trasformati, il luogo di coltivazione e allevamento della materia prima agricola prevalente, attribuendo, quindi, particolare rilevanza all'attività agricola nel processo produttivo dell'alimento. Tali disposizioni in materia di indicazione dell'origine degli alimenti - oltre a trovare un'applicazione più ampia rispetto all'obbligo di indicazione dell'origine o della provenienza sancito dall'art. 3, d.lgs. n. 109 del 1992- appare difforme dalla regolamentazione contenuta nel nuovo regolamento UE n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, sia in riferimento alla previsione dell'indicazione obbligatoria dell'origine per qualsiasi prodotto alimentare, sia in relazione alla definizione di origine dei prodotti (t)rasformati».

(²⁹) Al riguardo, v. artt. 4 e 5 l. 3 febbraio 2011, n. 4 "Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari". Con riferimento, invece, al concetto di trasformazione di cui al codice doganale, si veda Corte di giustizia, 10 dicembre 2009, C 260/2008, in *Racc.*, 1, 11571, la quale evidenzia come quest'ultima possa essere definita sostanziale allorché il prodotto prima di siffatta trasformazione o lavorazione non possedeva la composizione e le proprietà specifiche dopo ottenute.

(³⁰) Con riferimento all'estensione del concetto di luogo di provenienza, si veda Corte giustizia UE, 12 novembre 2019, n. 363, in *Riv. dir. intern.* n. 1-2020, p. 223, la quale sottolinea che la nozione di luogo di provenienza deve essere intesa come un rinvio a qualsiasi spazio geografico situato all'interno del Paese o del territorio di origine di un alimento, ne deriva che anche il termine insediamento può contribuire a designare un luogo di provenienza ai sensi del regolamento n. 1169/2011, a condizione che esso rinvii a un luogo geograficamente determinato. Pertanto, l'indicazione secondo cui un alimento proviene da un insediamento israeliano situato in uno dei territori occupati può essere considerata un'indicazione obbligatoria di luogo di provenienza, ai sensi del regolamento n. 1169/2011.

(³¹) Diverso dal "Paese di origine" è il "luogo di provenienza", definito, invece, dall'art. 2, par. 2, lett. g) del Reg. (UE) n. 1169/2011.

(³²) Si pensi alla giurisprudenza penale sulla falsità in sigilli o strumenti o segni di autenticazione, certificazione o riconoscimento. In via esemplificativa, Cass. pen., 15 marzo 2007, n.27250, in *Riv. dir. ind.*, n. 3-2008, 3, 269, la quale esclude la configurabilità del reato di cui all'art. 4, comma 49, della L. 24 dicembre 2003, n. 350 (tutela del "made in Italy") nel caso in cui i prodotti agroalimentari o vegetali, commercializzati come prodotti in Italia in quanto recanti la stampigliatura "made in Italy", abbiano subito in Italia un processo di lavorazione o di trasformazione "sostanziale", pur provenendo dall'estero in tutto od in parte la materia prima utilizzata per produrli. (Nella specie, si trattava di macedonia di frutta in cui una modesta percentuale del prodotto era di provenienza estera nonché di prugne allo sciroppo raccolte interamente all'estero; la Corte, nell'enunciare il predetto principio, ha precisato che, ai fini della citata disposizione di legge, se, normalmente, per i prodotti agroalimentari, per "paese di origine" deve intendersi quello in cui i prodotti sono stati raccolti ovvero quello dove la merce è stata interamente ed esclusivamente ottenuta dai prodotti ivi raccolti o dai loro derivati, nel caso in cui si tratti di prodotti non commercializzati così come prodotti ovvero non ottenuti interamente ed esclusivamente da prodotti raccolti in un determinato paese o dai loro derivati, il criterio per determinarne l'origine è quello fissato dall'art. 24 del codice doganale europeo, che lo individua in quello ove è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale).

(³³) In tal senso, V. Rubino, *I limiti della tutela made in fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 39

(³⁴) Per una compiuta disamina dell'evoluzione normativa in tema di origine dei prodotti, si veda F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit. p. 257 ss.

(³⁵) Sul punto S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit.; Si vedano altresì M. Tamponi, *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale: valore delle indicazioni obbligatorie e volontarie nella formazione del contratto*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, cit., p. 604; L. Costato, *Protezione del consumatore tra strumenti contrattuali e norme di carattere pubblicistico: il caso del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2010, p. 35; C. Losavio, *Il consumatore di alimenti nell'Unione Europea e il suo diritto all'informazione*, Milano, Giuffrè, 2007; E. Rook Basile, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, cit., p. 3; P. Perlingieri, *L'informazione come bene giuridico*, in *Rass. dir. civ.*, n. 1- 1990, p. 344 ss.

là dove, dal complesso delle informazioni che accompagnano un alimento, il consumatore possa essere indotto a pensare che il Paese di origine o il luogo di provenienza sia diverso da quello effettivo³⁶.

Al contempo, numerosi dubbi interpretativi sono suscitati dal terzo comma della medesima disposizione normativa, il quale prevede che, là dove vi sia divergenza tra il Paese di origine o il luogo di produzione dell'alimento e il Paese di origine o il luogo di produzione dell'ingrediente primario di quest'ultimo, debbano essere inseriti entrambi, presunta omissione quest'ultima contestata all'azienda di distribuzione nel caso di specie.

In particolare, il comportamento addebitato alla L. S.r.l. e sanzionato nella decisione impugnata, sarebbe quello, infatti, di aver posto in commercio, come alimento di origine italiana, una pasta alimentare secca prodotta in Italia da semola di grano duro, fabbricata in Italia con grano italiano e grano di altri Paesi, non rispettando, dunque, la normativa sull'ingrediente primario.

Più nel dettaglio, le tipologie di confezioni di pasta alimentare attenzionate sarebbero: le confezioni di pasta a marchio "Italiamo", le quali riportavano, con grande evidenza, sulla parte frontale, indicazioni relative all'italianità del prodotto, quali la stessa evocativa dicitura "Italiamo", l'immagine della bandiera italiana, la dicitura "Passione Italiana" nonché, per la pasta di Gragnano, anche

l'indicazione IGP; l'indicazione sulla provenienza del grano (UE e non UE) era invece apposta con caratteri piccoli solo nella parte laterale o posteriore della confezione, in una posizione non immediatamente visibile.

Allo stesso modo, le confezioni di pasta a marchio "Combino" erano 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 aveva una collocazione marginale, essendo apposta con caratteri piccoli nella parte posteriore della confezione, la quale, tra l'altro, non era visibile sul sito internet del professionista.

A fronte di simili confezioni, l'AGCM ha postulato che tali imballaggi fossero "idonei a generare nei consumatori al primo contatto l'equivoco che l'intera filiera produttiva della pasta, a partire dalla materia prima, fosse italiana mentre tale qualificazione pertiene esclusivamente alla localizzazione dei processi di trasformazione e delle competenze produttive", convincimento quest'ultimo che è stato totalmente confermato, con notevole sbilanciamento nei confronti del criterio soggettivo e, dunque, dell'indicazione dell'ingrediente primario in senso qualitativo, da parte della pronuncia ivi commentata.

⁽³⁶⁾ Al contempo, siffatta informazione è resa sempre obbligatoria per alcune tipologie di carne mediante il Regolamento di esecuzione (UE) n. 1337/2013 della Commissione del 13 dicembre 2013 che fissa le modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza delle carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili, il quale, tra l'altro, sottolinea che «nel regolamento (UE) n. 1169/2011 il concetto di «paese di origine» di un prodotto alimentare è definito conformemente agli articoli 23-26 del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio. Per i prodotti di origine animale tale concetto è collegato al paese in cui il prodotto è stato interamente ottenuto, il che, applicato alla carne, significa il paese in cui l'animale è nato, è stato allevato e macellato. Nel caso in cui vari paesi abbiano contribuito alla produzione di taluni alimenti, il concetto si riferisce al paese in cui i prodotti hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata. Tuttavia, nei casi in cui la carne proviene da animali che sono nati, sono stati allevati e macellati in paesi diversi, tale concetto non sarebbe sufficiente a informare i consumatori circa l'origine della carne. Pertanto, in tutti questi casi è necessario fornire, sull'etichetta, l'indicazione dello Stato membro o del paese terzo in cui l'animale è stato allevato per un periodo che rappresenti una parte sostanziale del ciclo di allevamento normale per ciascuna specie nonché dello Stato membro o del paese terzo in cui è stato macellato. Il termine «origine» dovrebbe essere riservato alle carni ottenute da animali nati, allevati e macellati, quindi interamente ottenuti, in un unico Stato membro o paese terzo [...] Nei casi in cui l'animale sia stato allevato in vari Stati membri o paesi terzi e il periodo di allevamento non possa essere rispettato, dev'essere prevista un'indicazione adeguata del luogo di allevamento in modo che le esigenze dei consumatori siano maggiormente soddisfatte e si evitino inutili complessità sull'etichetta».

5.- Sulla errata interpretazione della nozione di “ingrediente primario” e sulla sua indicazione in etichetta

Circoscrivendo il campo di indagine, è noto come, a fondamento dell'identità qualitativa di alcuni alimenti finiti, tra cui, per l'appunto, la pasta, debba essere indicata, nell'etichetta, l'origine della materia prima; a quest'ultima, si aggiunge, altresì, in alcune ipotesi, la necessaria indicazione del Paese di origine o luogo di provenienza dell'ingrediente o degli ingredienti primari³⁷.

La nozione di ingrediente primario è fornita, tra l'altro non senza destare ragguardevoli perplessità³⁸, dallo stesso legislatore, il quale, all'art. 2 del Reg. 1169/2011, lo definisce come l'ingrediente o ingredienti di un alimento che ne rappresentino più del 50% o che siano associati abitualmente dal consumatore alla denominazione di tale alimento, delineando, dunque, rispettivamente l'ingrediente primario quantitativo, in linea con l'ordine degli ingredienti di cui all'art. 18 del Regolamento (UE) n. 1169/2011³⁹ e l'ingrediente primario qualitativo, coincidente, per lo più, con quello caratterizzante (art. 22, Reg. (UE) n. 1169/2011).

Tale definizione, la cui *ratio* dovrebbe essere quella di garantire che tali informazioni siano sufficientemente precise e significative⁴⁰, offre, già di per sé, considerevoli spunti di riflessione, in ordine alla scelta legislativa di individuare due diversi criteri: uno di tipo oggettivo l'altro di tipo soggettivo, senza, al contempo, però, indicare quale debba esserne il *discrimen* nella scelta.

Con particolare riferimento alla sua indicazione, infatti, il comma terzo dell'art. 26 statuisce solamente che tale obbligo sussista, allorché il Paese di origine o il luogo di provenienza di un alimento non sia corrispondente a quello del suo ingrediente primario, sì che tale diversità debba risultare in etichetta - con le modalità di cui al regolamento di esecuzione (UE) 2018/775 della Commissione del 28 maggio 2018⁴¹ - o, comunque, debba essere ivi inserito, il Paese di origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario, senza null'altro aggiungere (art. 26, 3 co., Reg. (UE) n. 1169/2011).

Ai sensi dell'art. 4 del Reg. di esecuzione (UE) 2018/775, il termine iniziale di efficacia era il primo aprile 2020 sì che “gli alimenti immessi sul mercato o etichettati prima di tale data di applicazione potessero essere commercializzati sino ad esaurimento delle scorte”.

(³⁷) Si veda F. Aversano, *Controlli ufficiali del Made in Italy e strumenti di tutela*, cit., p. 445, ricorda una fattispecie analoga, AGCM, provvedimento n. 28056 del 20 gennaio 2020, in Boll., 3, 2020, p. 189, in cui «l'AGCM si è trovata a deliberare sull'adeguatezza informativa circa l'origine della materia prima della pasta e, unitamente, sui richiami all'italianità presenti nella comunicazione commerciale di un'impresa, in quanto elementi suscettibili di indurre nei consumatori il convincimento che l'intera filiera produttiva - a partire dalla materia prima - fosse italiana, a fronte del fatto che nella lista degli ingredienti veniva poi specificato che la provenienza dei grani duri utilizzati nella produzione della pasta fosse “UE e non UE”. Secondo l'Authority, è necessario evitare che le modalità di presentazione della pasta di semola di grano duro confondano il luogo di produzione della pasta con il luogo di origine del grano impiegato, ingenerando il convincimento che non solo il primo, ma anche il secondo siano esclusivamente italiani. A tal fine, solo una informativa chiara ed inequivocabile consente al consumatore di determinarsi consapevolmente all'acquisto».

(³⁸) Al riguardo, si veda F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 257 e ss.

(³⁹) L'art. 18 del Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 statuisce «L'elenco degli ingredienti reca un'intestazione o è preceduto da un'adeguata indicazione che consiste nella parola «ingredienti» o la comprende. L'elenco comprende tutti gli ingredienti dell'alimento, in ordine decrescente di peso, così come registrati al momento del loro uso nella fabbricazione dell'alimento».

(⁴⁰) Il considerando 10 del regolamento UE 2018/775, recita che «per consentire ai consumatori di compiere scelte più consapevoli è necessario stabilire, mediante il presente regolamento, norme specifiche che dovrebbero applicarsi quando è indicato il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario. Queste norme devono garantire che tali informazioni siano sufficientemente precise e significative».

(⁴¹) Le prescrizioni di tale regolamento di esecuzione non si applicano alle indicazioni geografiche protette né ai marchi di impresa registrati, laddove questi ultimi costituiscano un'indicazione dell'origine in attesa dell'adozione di norme specifiche (cfr. art. 1. 2 regolamento UE 2018/775). Alla stessa stregua, il regolamento non si applica alle indicazioni del Paese di origine o del luogo di provenienza di un alimento, che fanno parte di marchi registrati, in attesa dell'adozione di norme specifiche così come non trova applicazione ai prodotti biologici, soggetti ad una norma verticale di carattere speciale, il regolamento (UE) n. 2018/84.

rimento delle scorte”. In tal guisa, sembra dapprima opportuno evidenziare come, nel caso oggetto di disamina, la L.s.r.l non avrebbe avuto, comunque, nel 2019, l’onere di indicare l’ingrediente primario sulle proprie confezioni di pasta e come, pur tuttavia, la società non abbia omesso alcuna informazione rilevante.

Da quanto emerge sul piano fattuale, infatti, sulle etichette dei prodotti, erano presenti tutte le informazioni richieste dalla legislazione europea in materia di informazione ai consumatori nonché quelle relative al luogo di coltivazione del grano e a quello di molitura, prescritte dal decreto interministeriale del 26 luglio 2017, peraltro, inidoneo, per le ragioni dapprima evidenziate, a produrre qualsivoglia effetto giuridico.

Nondimeno, quanto, invece, asserito dall’AGCM, prima e dal Tribunale amministrativo di Roma, poi, sull’estensione al caso di specie del regolamento di esecuzione (UE) 2018/775, lascia emergere, con considerevole pregnanza, il reiterarsi di un errore interpretativo sulla - ed invero applicativo della- nozione di ingrediente primario.

Ed infatti, partendo dal presupposto che il prodotto alimentare, la pasta, nonché l’ingrediente primario in senso quantitativo, la semola, fossero italiani, la società sarebbe potuta essere – come in effetti è stata- condannata nell’ipotesi residuale di omessa informazione, concernente l’ingredien-

te primario qualitativo ossia l’origine del grano duro.

In tal senso, l’autorità, facendo leva su indagini di mercato, secondo le quali l’origine del prodotto alimentare costituisce la variabile di scelta, maggiormente considerata dai consumatori italiani⁴², ha affermato che «l’ingrediente generalmente associato alla denominazione della pasta, nella percezione dei consumatori, sia il grano duro, non rilevando il luogo di produzione della semola, ottenuta dalla mera trasformazione meccanica di un’unica materia prima, il grano duro, senza che vengano alterate le caratteristiche dello stesso». Dando seguito, però, al principio affermato dalla decisione in commento, si finirebbe per andare ben oltre il limite indicato dalle norme Ue, interpretando la nozione di “ingrediente primario” sempre e comunque, in virtù del profilo soggettivo ossia di quell’ingrediente che risulti abitualmente associato a quell’alimento da parte del consumatore; siffatto orientamento lascerebbe accedere, almeno in prima face, all’esistenza, nell’applicazione al caso concreto, di una del tutto arbitraria⁴³ interscambiabilità dei criteri legislativamente prescelti o, ancor peggio, alla necessità, con evidenti eterogenesi dei fini in tema di informazione, di dover indicare entrambi⁴⁴, ingrediente primario quantitativo e qualitativo, al fine di non incorrere in eventuali sanzioni, da parte dell’autorità com-

(⁴²) Diversamente la Commissione, COM (2015) 204 *final*, 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, al punto 5 evidenzia come «le ricerche condotte sui consumatori dimostrano che, tra gli aspetti che incidono sul comportamento del consumatore, l’etichettatura di origine è inferiore per importanza a fattori quali il prezzo, il gusto, la data di scadenza/la data di consumo consigliata, la comodità e/o l’aspetto». Quest’ultima richiama, altresì uno studio inserito nella Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull’indicazione obbligatoria del paese d’origine o del luogo di provenienza per le carni utilizzate come ingrediente [COM (2013) 755 *final*] sulla disponibilità dei consumatori a pagare che ha dimostrato che, nonostante un interesse per una determinata informazione, i consumatori non sono pronti ad acquistare prodotti a un prezzo più elevato per disporne.

(⁴³) La lettura della motivazione del provvedimento dell’AGCM evidenzia che, in assenza di un’efficace disposizione normativa che imponga di segnalare nell’etichetta della pasta alimentare il paese di origine del grano, il parametro per verificare la decettività delle confezioni di pasta oggetto del caso di specie sia stato un sondaggio realizzato dall’ISMEA, il quale ha analizzato la percezione del consumatore italiano in materia di etichettatura di origine dei prodotti agroalimentari. Se una tale metodologia fosse considerata corretta, pur in assenza di una disposizione normativa, ogni operatore economico potrebbe essere sanzionato poiché, in quel momento, un sondaggio accerterebbe la rilevanza, ad esempio, di inserire in etichetta un’informazione relativa alla tutela.

(⁴⁴) In tale direzione, va la Comunicazione della Commissione sull’applicazione delle disposizioni dell’articolo 26, paragrafo 3, del Reg. (UE) n. 1169/2011 (2020/C 32/01) la quale rispondendo al quesito se in caso di più ingredienti primari si debbano indicare tutti afferma che «qualora l’operatore del settore alimentare identifichi, sulla base della definizione in questione, più ingredienti primari occorrerà indicare il paese d’origine o il luogo di provenienza di tutti questi ingredienti primari».

petente.

6.- Sulla mancata integrazione di una pratica commerciale sleale

Il tribunale amministrativo, nella pronuncia ivi commentata, si è espresso nel senso di riconoscere in capo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la competenza a sanzionare anche le pratiche commerciali sleali, inerenti i prodotti alimentari sul presupposto –comune ad altri orientamenti giurisprudenziali⁴⁵- che la disciplina in materia di etichettature e di integratori alimentari e la disciplina in materia di tutela del con-

sumatore siano tra di loro complementari e non alternative e che il rispetto della normativa di settore non esaurisca gli obblighi di diligenza, gravanti sul professionista, dovendo, quest'ultimo porre in essere quei comportamenti ulteriori che discendono dall'applicazione del più generale dovere di completezza informativa, di cui al Codice del Consumo, alla stregua del principio di buona fede⁴⁶ cui si ispira tutta la disciplina a tutela del consumatore.

A tal riguardo, è bene ricordare come l'articolo 3 della direttiva 2005/29/CE, in linea con il *considerando* n.10 di detta direttiva, limiti, in presenza di determinate circostanze, il campo di applicazione di quest'ultima⁴⁷. In particolare, dal contenuto di

⁽⁴⁵⁾ Si vedano in via esemplificativa Consiglio di Stato sez. VI, 31 dicembre 2021, n.8757 in *Rass. dir. farmaceutico* 2022, 5, 1075; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 9 aprile 2019, n.4630, in *Rass. dir. farmaceutico*, 2019, 4, 935; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 3 giugno 2019, n. 7123, in *Redazione Giuffrè*, 2019; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 4 luglio 2013, n. 6596, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2013, 11, 701, secondo la quale in forza del Codice del consumo, il produttore deve assicurare una corretta e trasparente informazione sul prodotto, tale da permettere al consumatore di effettuare liberamente le sue scelte. L'art. 21, d.lgs. n. 206 del 2005 pone, infatti, in capo ai produttori l'onere di chiarezza e di completezza delle informazioni, che non può non riguardare, in primis, la presentazione di un elemento cruciale nella scelta di acquisto dei consumatori, quale la composizione nutrizionale di un prodotto alimentare. Tale elemento è di sicuro interesse per effettuare una scelta consapevole da parte del consumatore, perché attinente alla salute e più in generale alle scelte nutrizionali dell'individuo, e la sua percezione da parte del consumatore non può essere posposta rispetto al momento nel quale si realizza il contatto tra il consumatore e il prodotto (nel caso di specie, la modalità di rappresentazione dell'informazione commerciale è stata riconosciuta idonea a trasmettere a prima vista un messaggio nutrizionale diverso rispetto a quello proprio del messaggio promozionale considerato nel suo complesso, atteso che non vi è dubbio che in un prodotto alimentare una cosa è l'assenza di zucchero, altra la mancata aggiunta di zucchero).

⁽⁴⁶⁾ A partire dagli anni '80 si è venuta stratificando una legislazione contrattuale speciale di fonte comunitaria che, in alcuni casi, si è estrinsecata in una normazione di tipo verticale, ossia per tipologia negoziale (così per i contratti di vendita fuori dai locali commerciali, di credito al consumo, di viaggi "tutto compreso", di multiproprietà, di vendita a distanza etc.), in altri casi in una disciplina di tipo trasversale (così per le clausole abusive, per le vendite di beni mobili e per la tutela degli interessi collettivi), dando luogo ad una serie di interventi normativi ora in gran parte confluiti nel d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (recante Codice del consumo). La disciplina di tali contratti originariamente era stata collocata all'interno del codice civile, in particolare: negli artt. 1469 *bis* - 1469 *sexies* c.c., per quanto riguarda la disciplina delle clausole vessatorie, in virtù dell'art. 25 della l. 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994), recependo la direttiva 93/13/CE, e negli artt. 1519 *bis* e *ss.* C.C., relativamente alla disciplina delle garanzie nella vendita di beni di consumo, in virtù del D.lgs. 2 febbraio 2002, n. 24, in attuazione della direttiva 99/44/CE. In seguito, in attuazione della delega legislativa contenuta nell'art. 7 della l. 29 luglio 2003, n. 229 ed in accoglimento dei rilievi espressi in proposito dal Consiglio di Stato, il legislatore ha espunto dal codice civile tali discipline collocandole in un apposito codice del consumo varato con il d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (rispettivamente, negli artt. 33-37 e 128-135), nel quale è stata inserita una norma di chiusura che prevede un esplicito rinvio al codice civile per quanto ivi non previsto. Il Codice del consumo rappresenta il tentativo di ricostruzione unitaria di un nuovo modello contrattuale, nell'ottica di riconoscere e garantire una lista di diritti fondamentali dei consumatori (già contenuta nell'art. 1, comma 2, della l. n. 281 del 1998 ed ora riproposta nell'art. 2 del Codice) afferenti: la tutela della salute; la sicurezza e la qualità dei prodotti e dei servizi; l'adeguata informazione e la corretta pubblicità; l'educazione al consumo; la correttezza, la trasparenza e l'equità nei rapporti contrattuali; promozione e lo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti; l'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza. In dottrina, si vedano G. Alpa, *Il codice del consumo*, in *Contratti*, 2005, p. 1017; M. Dona, *Il codice del consumo. Regole e significati*, Torino, 2005; ID., *Il codice del consumo*, Torino, 2005; E. Gabrielli; E. Minervini (a cura di), *I contratti dei consumatori*, Torino, 2005; G. Alpa, *Diritto dei consumatori*, Roma-Bari, 2006, 3; ID., *I diritti dei consumatori e il "Codice del consumo" nell'esperienza italiana*, in *Contr. impr. Europa*, 1-2006, p. 2; V. Cuffaro (a cura di), *Codice del consumo*, Milano, 2006; P. Stanzione, G. Sciancalepore, *Commentario al codice del consumo*, Milano, 2006; E. Cesaro, *I contratti del consumatore. Commentario al codice del consumo*, Padova, 2007; G. Vettori, *Codice del consumo*, Padova, 2007.

⁽⁴⁷⁾ Il *considerando* n. 10 della direttiva 2005/29/CE, statuisce che «è necessario garantire un rapporto coerente tra la presente direttiva e il diritto comunitario esistente, soprattutto per quanto concerne le disposizioni dettagliate in materia di pratiche commerciali sleali applicabili a settori specifici. La presente direttiva modifica pertanto la direttiva 84/450/CEE, la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e

tali disposizioni, si può evincere che la regolamentazione, dettata dalla sopraccitata direttiva, dovrebbe trovare un'applicazione residuale⁴⁸ là dove non vi siano norme di diritto comunitario specifiche⁴⁹, volte a disciplinare aspetti particolari delle pratiche commerciali sleali, come gli obblighi di informazione e le regole sulle modalità di presentazione delle informazioni al consumatore. Ed invero, ancor prima dell'adozione della succitata direttiva, esisteva una peculiare normativa in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, la direttiva 79/112/Cee, la quale sanzionava le attività, ad

oggi, qualificabili alla stregua di una pratica commerciale sleale ossia il comportamento di chiunque fornisca

informazioni sugli alimenti che potessero indurre in errore il consumatore sulle caratteristiche del prodotto, tra cui, per l'appunto, la sua origine.

La materia, come noto, è divenuta, poi, oggetto di una riforma complessiva mediante l'adozione del reg. (UE) n. 1169/2011⁵⁰, avente, quale filo conduttore, quello di garantire che i consumatori abbiano accesso, mediante l'etichetta ad informazioni accurate e chiare sugli alimenti che acquistano⁵¹, promuovendo, in tal guisa, la trasparenza

del Consiglio, del 20 maggio 1997, riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza la direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori e la direttiva 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori. Di conseguenza, la presente direttiva si applica soltanto qualora non esistano le 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 informazioni al consumatore».

(⁴⁸) In tal senso, si veda anche quanto affermato nella COM (2003) 356 definitivo 2003/0134 (COD), Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica le direttive 84/450/CEE, 97/7/CE e 98/27/CE (direttiva sulle pratiche commerciali sleali) là dove ai punti 44 e 45 afferma che « la direttiva quadro si applicherà laddove la legislazione di settore non contenga norme specifiche che disciplinino le pratiche commerciali sleali. Le norme specifiche, laddove esistenti, prevarranno sulla direttiva quadro. Il mero riferimento nelle direttive settoriali a principi generali come l'"interesse generale" o il "commercio equo" non sarà però sufficiente a giustificare, in ambiti armonizzati dalla direttiva quadro, una deroga fondata sulla tutela degli interessi economici dei consumatori. 45. Laddove una direttiva settoriale disciplini soltanto determinati aspetti delle pratiche commerciali, ad esempio il contenuto delle informazioni da fornire, la direttiva quadro si applicherà in relazione ad altri elementi come, ad esempio, nel caso di presentazione ingannevole delle informazioni prescritte dalla legislazione di settore. La direttiva completa pertanto sia la normativa esistente sia quella futura, come la proposta di regolamento sulla promozione delle vendite o la direttiva sul credito al consumo e la direttiva sul commercio elettronico». In letteratura G. De Cristofaro, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, cit., p. 1070 ss.; A. Zoppini, *Sul rapporto di specialità tra norme appartenenti ai "codici di settore" (muovendo dal confronto tra un nuovo contratto e modificazione del regolamento contrattuale nel codice del consumo e nel codice delle comunicazioni elettroniche)*, in *Riv. dir. civ.*, 1-2016, p. 136 ss.; F. Lucchesi, *Pratiche commerciali scorrette: definizioni e ambito di applicazione (artt. 18-19)*, in *Aa.Vv., Il contratto dei consumatori, dei turisti, dei clienti, degli investitori e delle imprese deboli. Oltre il consumatore*, a cura di G. Vettori, Padova, CEDAM, 2013, p. 170 ss.

(⁴⁹) Sul punto si veda G. De Luca, *Lealtà delle informazioni sugli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4-2021, p. 521 la quale afferma che «se nella dir. 2005/29/CE la tutela dei consumatori sembrerebbe rispondere a una logica di strumentalità rispetto agli obiettivi di carattere mercantile, nel Reg. (UE) n. 1169/2011 la disciplina della comunicazione commerciale *business to consumer* riferita ai prodotti alimentari parrebbe fondarsi su un rapporto maggiormente improntato alla dialettica fra persona e mercato, entro un percorso normativo che, seppure non scevro da criticità, risulta caratterizzato da un deciso rafforzamento della dimensione personalista ed esistenziale della tutela dei consumatori. In tale prospettiva il novero degli interessi consumeristici presi in considerazione dal regolamento sarebbero più ampio rispetto a quelli della direttiva; mentre quest'ultima menziona solo interessi economici, il primo, pur menzionandoli, li pospone agli interessi sanitari affiancandoli anche ad interessi ambientali, etici, sociali [...]».

(⁵⁰) Cfr. Reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011. In dottrina, sul regolamento si vedano per tutti V. Rubino (a cura di), *Le informazioni sugli alimenti ai consumatori. Il regolamento (UE) n. 1169/2011*, Ariccia, 2015; L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento 1169/2011*, in *Aa.Vv., Tracciabilità ed etichettatura degli alimenti. Partecipazione e sicurezza*, Firenze, 2012, p. 73 ss.; P. Borghi, *Diritto d'informazione nel recente regolamento sull'etichettatura*, cit., p. 271 ss.

(⁵¹) Si veda F. Aversano, *Controlli ufficiali del Made in Italy e strumenti di tutela*, in *Dir. agroalim.*, n. 3-2021, p. 433, il quale evidenzia che «appare manifesto che le dichiarazioni relative alla totalità-medietà territoriale di un alimento, a prescindere dalla sua genesi o plurima, debbano far tutte riferimento a un comune principio di trasparenza immanente alla legislazione alimentare, utilizzabile per una tutela complessiva del Made in Italy, al riparo quindi da distinzione di processo e di varie etichettature relative a origine e provenienza. A questo proposito, basterebbe accennare a un'altra vicenda di cui tempo addietro s'è occupata la Corte di cassazione, trovatasi a vagliare la conformità normativa dell'indicazione apposta da un operatore siciliano «pistacchi sgusc. Mediterraneo», dicitura che fu ritenuta inidonea a risalire al reale, meglio ancora, al vero paese di produzione dei pistacchi, di cui si era accertata la provenienza *extra UE*. La

con riduzione della asimmetria informativa⁵² nonché l'anticipazione della tutela consegnata, nel settore alimentare, all'affidabilità dello stesso mercato⁵³.

Il predetto regolamento ha introdotto specifiche disposizioni concernenti le informazioni e la tutela del consumatore nel settore alimentare, le quali tendono a rafforzarne la dimensione personalista⁵⁴ e si pongono - così come la disciplina sanzionatoria del D.lgs. 231/2017⁵⁵, rispetto a quella del Codice del Consumo-, in un rapporto di spe-

cialità⁵⁶, seppur non di esclusività, rispetto alle norme generali di cui alla direttiva CE 2005/29⁵⁷ e, dunque, al Codice del consumo⁵⁸; il tutto indirizzato a garantire il diritto fondamentale ad essere informati⁵⁹ da parte di "coloro che chiudono a qualunque titolo la filiera alimentare"⁶⁰.

E pur tuttavia, nella pronuncia in esame, il Tribunale amministrativo condanna la ricorrente per una presunta violazione degli articoli 21 e 22 del Codice del consumo sia per avere omesso, in modo ingannevole, informazioni rilevanti sia per

dicitura, infatti, per come apposta si prestava ad avvalorare la «sicilianità» del prodotto, stante una scarsa leggibilità dell'etichettatura stessa, in ispecie per i caratteri estremamente minuti utilizzati dall'impresa, a fronte della particolare visibilità del logo «sfiziosità siciliane», giudicato pertanto decettivo e mendace. Il consumatore, per tale circostanza, veniva ad essere inevitabilmente fuorviato da tali elementi, in particolare nell'individuazione dell'effettiva origine del prodotto».

(⁵²) Si veda A. Jannarelli, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in N. Lipari (a cura di), *Diritto Privato Europeo*, vol. II, tomo 2, Milano, 2008, p. 498.

(⁵³) In tale direzione, A. Germanò, M.P. Ragionieri, E.B. Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 65 ss., il quale ricorda che per ridurre l'asimmetria informativa, che implica un disequilibrio contrattuale, il legislatore impone regole di specifiche informazioni capaci di dare affidamento non solo al singolo soggetto che entra in contatto con il produttore, ma anche alla massa anonima dei consumatori. In altre parole, l'eliminazione o anche la riduzione dell'asimmetria informativa a mezzo di specifici obblighi informativi a carico dei produttori determina il passaggio da una tutela del consumatore fondata sul rimedio successivo al danno subito, ad altra di tipo preventivo.

(⁵⁴) In tal senso, S. Masini, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso «personalista» del consumatore*, cit., p. 576; S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agroalimentare europeo*, cit., p. 120.

(⁵⁵) L'art. 3 del d.lgs. n. 231/2017 dispone che «Salvo che il fatto costituisca reato e ad esclusione delle fattispecie specificamente sanzionate dalle altre disposizioni del presente decreto, la violazione delle disposizioni di cui all'articolo 7 del regolamento sulle pratiche leali d'informazione comporta per l'operatore del settore alimentare l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 3.000 euro a 24.000 euro».

(⁵⁶) In senso contrario, si vedano in giurisprudenza, la Corte giust., 13 settembre 2018, causa C-54/17 e C-55/17, in *Racc.*, 2018, 710 ss. Corte giust., 14 ottobre 2010, causa C-280/08, in *Racc.*, 2010, 9555 ss. In dottrina, M. Bertani, *Pratiche commerciali scorrette e violazione della regolazione settoriale tra concorso apparente di norme e concorso formale di illeciti*, in *Le nuove leggi civ. e comm.*, 2018, 4, 926 ss., L. Torchia, *Una questione di competenza: la tutela del consumatore fra disciplina generale e disciplina di settore*, in *Giorn. dir. amm.*, 10-2012, p. 1 ss.

(⁵⁷) La direttiva 2005/29 dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori, a cui ha dato attuazione il nostro d.lgs. 2 agosto 2007, n. 146, all'art. 22, par. 1, statuisce che «è considerata ingannevole una pratica commerciale che contenga informazioni false e sia pertanto non veritiera o in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, inganni o possa ingannare il consumatore medio, anche se l'informazione è di fatto corretta, riguardo a uno o più dei seguenti elementi e in ogni caso lo induca o sia idonea a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso». In dottrina, tra i numerosi contributi al riguardo, si vedano quelli di G. De Cristofaro, *Le pratiche commerciali. I scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2008, p. 1057 ss.; A. Genovese, *La normativa sulle pratiche commerciali scorrette*, in *Giur. comm.*, 2008, vol. I, p. 765 ss.; ss.; A. Gentili, *Pratiche sleali e tutele legali: dal modello economico alla disciplina giuridica*, in *Riv. dir. priv.*, 3-2010, p. 37 ss.

(⁵⁸) Le disposizioni del Codice del consumo che rilevano sono: l'art. 18, lett. d), il quale definisce pratica commerciale: «qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresa la pubblicità e la commercializzazione del prodotto, posta in essere da un professionista, in relazione alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori». L'illiceità delle pratiche commerciali scorrette è sancita dall'art. 20, cod. cons., il quale definisce «scorretta» una pratica commerciale: «contraria alla diligenza professionale, falsa o idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che essa raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori».

(⁵⁹) In dottrina si vedano A. Astazi, *Pratiche commerciali scorrette nell'ambito dei contratti del consumo alimentare e tutela dei consumatori. I nuovi poteri dell'AGCM*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2008, p. 42; S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agroalimentare europeo*, cit.

(⁶⁰) In tal senso, M. Girolami, *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, in *Nuovi leggi civ. comm.*, 2014 p.143, e in *Studi In onore di Luigi Costato*, vol. 2, Napoli, 2014, p. 159.

aver posto in essere un'azione ingannevole. Nel focalizzare l'attenzione su tale ultimo profilo è bene segnalare come, anche volendo accedere a quanto affermato sull'applicazione della normativa generale in luogo di quella specificatamente emanata, l'errore sarebbe, comunque, a monte. In particolare, secondo quanto statuito dall'art. 21, è ingannevole un'azione allorché il professionista veicoli informazioni non veritiere o induca in errore il consumatore su una delle informazioni tassativamente elencate⁶¹ ossia: "a) l'esistenza o la natura del prodotto; b) le caratteristiche principali del prodotto, quali la sua disponibilità, i vantaggi, i rischi, l'esecuzione, la composizione, gli accessori, l'assistenza post-vendita al consumatore e il trattamento dei reclami, il metodo e la data di fabbricazione o della prestazione, la consegna, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale o i risultati che si possono attendere dal suo uso, o i risultati e le caratteristiche fondamentali di prove e controlli effettuati sul prodotto; c) la portata degli impegni del professionista, i motivi della pratica commerciale e la natura del processo di vendita, qualsiasi dichiarazione o simbolo relativi alla sponsorizzazione o all'approvazione dirette o indirette del professionista o del prodotto; d) il prezzo o il modo in cui questo è calcolato o l'esistenza di uno specifico vantaggio quanto al prezzo; e) la necessità di una manutenzione, ricambio, sostituzione o riparazione; e) la necessità di una manutenzione, ricambio, sostituzione o ripa-

razione; f) la natura, le qualifiche e i diritti del professionista o del suo agente, quali l'identità, il patrimonio, le capacità, lo status, il riconoscimento, l'affiliazione o i collegamenti e i diritti di proprietà industriale, commerciale o intellettuale o i premi e i riconoscimenti; g) i diritti del consumatore, incluso il diritto di sostituzione o di rimborso ai sensi della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 1999 su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo, o i rischi ai quali può essere esposto".

Dalla semplice lettura della predetta disposizione, si può immediatamente evincere come sull'operatore incomba l'onere di non porre in essere azioni ingannevoli sull'origine di un prodotto finito e non già del suo ingrediente primario, la cui indicazione obbligatoria, con tutte le problematiche ivi connesse e dapprima segnalate, deve essere fatta risalire, invece, al già richiamato regolamento di esecuzione 2018/775 UE, tra l'altro, con efficacia a partire dal primo aprile 2020.

7.- Conclusioni

L'origine del prodotto alimentare, non chè dei suoi ingredienti assolve ad un ruolo fondamentale per il consumatore, il quale intravede nella sua indicazione un dato informativo, in grado di esprimere garanzia di qualità e di sicurezza,⁶² idoneo a stimolare scelte ambientali, etiche e, in tal senso,

⁽⁶¹⁾ L'articolo 21 menziona una serie di circostanze in cui la rappresentazione ingannevole costituisce un comportamento illecito secondo la direttiva. La tecnica normativa utilizzata in questo caso è principalmente casistica, il che significa che le condotte che distorcono la formazione corretta del consenso del consumatore sono specificamente elencate anziché essere descritte in termini generali. Questo approccio mira a ridurre la discrezionalità dei legislatori e dei giudici nazionali, favorendo il principio dell'enumerazione. Ciò implica che la direttiva fornisce un elenco dettagliato di situazioni in cui si configura l'illecito, anziché lasciare spazio a interpretazioni più ampie. Questa tecnica conferisce alla fonte transnazionale un carattere di statuto destinato a raggiungere l'armonizzazione completa o massima delle leggi tra i paesi membri, riducendo gradualmente la differenza che dovrebbe esistere tra una direttiva e un regolamento.

⁽⁶²⁾ Le informazioni che accompagnano gli alimenti mediante le etichette è opinione condivisa che concorrano alla sicurezza ossia alla circolazione di alimenti sani e sicuri. In tal senso, la letteratura è ampia; si vedano P. Borghi, *Gli obblighi informativi in etichetta*, cit., p. 307; I. Canfora, *Brevi riflessioni sulla tutela dei consumatori di prodotti alimentari nel diritto europeo, tra sicurezza degli alimenti e diritto all'informazione*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Napoli, 2014, p. 127; Ead., *Informazioni e tutela della salute e conformazione negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 1-2014, p. 119; F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 1169/2011 e le sue guide spirituali*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2014, p.13; A. Jannarelli, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo Reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprensività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2012, p. 38; S. Bolognini, *Linee guida nella nuova normativa europea relativa alla "fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori"*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2012, p. 613; Ead., *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare*

capace di assumere notevole pregnanza in un mercato concorrenziale⁶³ con possibili rischi in termini di creazioni di ostacoli⁶⁴.

Il cibo è testimonianza vivente della storia, dell'ambiente naturale e dell'interazione umana con la terra: la dieta mediterranea, rinomata per i suoi ingredienti freschi, riflette il clima temperato e il paesaggio ricco delle regioni che ne sono la culla; il cibo asiatico, con la sua varietà di spezie, riso e pesce, si ispira alla ricchezza delle tradizioni secolari di coltivazione e pesca⁶⁵.

Proprio perché il cibo agisce quale potente veicolo idoneo a mantenere vive le tradizioni, attraverso le generazioni, a rafforzare i legami sociali, a promuovere un senso di appartenenza e identità condivisa, diventa ancor più cruciale preservare e valorizzare le radici in un mondo in cui l'influenza della gastronomia internazionale ha portato ad un'omologazione dei gusti e delle preferenze, minacciando la diversità culturale e l'originalità dei cibi.

E, pur tuttavia, se è vero che è necessario evitare che l'origine del cibo rischi di essere omogeneizzata e diluita, è altresì vero che ammettere che un imprenditore debba essere tenuto ad indicare sull'etichetta del prodotto un'informazione, sulla

base di un'indagine di mercato nonché in ottemperanza di una normativa non ancora entrata in vigore o, peggio ancora, del tutto incompatibile con il diritto comunitario per non avere assolto i previsti oneri di notifica, significherebbe contravvenire a quelli che sono i principi generali dell'ordinamento giuridico.

Si finirebbe per lasciar assurgere a *standard* professionali, ricavati su base interpretativa dalle intenzioni del legislatore, il grado di requisiti necessari, seppur imposti da provvedimenti amministrativi, sovvertendo, in tal guisa, il criterio gerarchico. Al contempo, nel garantire l'applicazione di una legge, non ancora entrata in vigore, si agirebbe in totale spregio del principio di irretroattività; così come persino il noto brocardo *lex specialis derogat generali* dovrebbe retrocedere dinanzi a pronunce che, incuranti di apposite normative speciali, si orientino nel senso di applicare, comunque, la regolamentazione generale.

Ed invero, aderendo a quanto affermato nella pronuncia ivi commentata, si finirebbe per andare ben oltre il limite indicato dalle norme Ue, interpretando la nozione di "ingrediente primario", alla luce di ciò che si ritiene essere una aspettativa del consumatore medio⁶⁶, peraltro dedotta da

europée, Torino, 2012; L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo Reg. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 1-2011, p. 658; Id. *Protezione del consumatore tra strumenti contrattuali e norme di carattere pubblicitario: il caso del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2010, p. 35; N. Lucifero, *Etichettatura degli alimenti*, cit., p. 210.

(⁶³) In tema di pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare si vedano *ex multis* I. Canfora, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE*, in *Dir. agroalim.* 1-2023, p. 43; Ead, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. al.*, 2-2022, p. 5; R. Saija, *I principi generali delle buone pratiche commerciali: la trasparenza dopo la direttiva 2019/633*, in *Riv. dir. al.*, 1-2022, p. 5; S. Masini, *Le pratiche commerciali sleali nel d.lgs. n. 198 del 2021: tra implicazioni teoriche e prime applicazioni*, in *Dir. agroalim.* 1-2023, p. 83; F. Albisinni, *La direttiva 633/2019 tra Pac e mercati*, in *Riv. dir. al.*, 4-2021, p. 7; A. Jannarelli, *Il d.lgs. n. 198 del 2021, attuativo della direttiva n. 633/2019 sulle pratiche scorrette nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in *Giust. Civ.*, 4-2021, p. 739 ss.; L. Russo, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare tra diritto UE e diritto interno*, in *Dir. agroalim.*, 2, 2020, p. 401; A. Germanò, *Particelle commerciali relative a segni di prodotti agroalimentari*, in *Dir. agroalim.*, 1-2018, p. 215; N. Lucifero, *L'origine dei prodotti alimentari, la nullità di un marchio e il carattere di ingannevolezza del segno per l'indicazione di una origine del prodotto diversa da quella della sua materia prima. Nota alla sentenza del Tribunale di Torino del 26 novembre 2004*, n. 36282, in *Giur. it.*, 2006, p. 1413; M. Giuffrida, *Il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare tra esigenze di tutela della salute umana e promozione della libera circolazione delle merci*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2018, p. 4

(⁶⁴) In tal senso, I. Canfora, *L'indicazione di origine sull'etichettatura degli alimenti tra informazione e valorizzazione. Il paradigma dell'olio d'oliva*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2013, p. 652

(⁶⁵) F. Albisinni, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Dir. agricolt.*, 1999, p. 153 ss., il quale afferma che «Calvino ha parlato di un territorio che si mangia, altri paradossalmente di un territorio che si esporta, a significare quanto i prodotti alimentari rechino segni del territorio d'origine sino a rappresentarne una sorta di metafora».

(⁶⁶) A tal riguardo, S. Carmignani, *Sulla persistente validità del consumatore medio*, in *Dir. agroalim.*, n. 3-2020, 693 la quale, seppur con riferimento ad una diversa prospettiva [quelle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, con riguardo ad una confezione di un integratore alimentare che presentava, nella parte frontale, un riferimento a benefici generali e non specifici della

alcune rilevazioni demoscopiche assai riduttive, basata, alcune volte, su elementi irrazionali o discutibili e facendolo coincidere, pressoché sempre, con la materia prima agricola e sovente con il criterio qualitativo, anziché quantitativo.

Conseguentemente, un precedente giudiziale di tal genere lascerebbe giungere, altresì, all'ulteriore irragionevole conclusione che nessun imprenditore potrebbe essere certo di aver rispettato le disposizioni normative esistenti in materia, giacché le sanzioni potrebbero essere, comunque, irrogate - in totale spregio del principio di certezza del diritto- non, già, in conseguenza della violazione di un precetto normativo, ma in virtù di criteri interpretativi, ricavabili all'occorrenza, da indagini di mercato o di standard professionali, imposti dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Gli spunti conclusivi non possono che, dunque, essere rassegnati *de iure condendo*, auspicando che i criteri interpretativi di quelli che ben potrebbero essere considerati elementi di congiunzione tra diritto e cultura, non siano lasciati al "mero arbitrio" di soluzioni casistiche, ma ottengano una più adeguata e compiuta regolamentazione, nel pieno rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Il cibo è fatto dagli uomini, per gli uomini, esprime territorio e cultura; l'origine del cibo rappresenta un ponte tra il passato e il presente, un filo diacronico tra le generazioni e le comunità; proprio per questo, perché è un modo per preservare la ricchezza della diversità culturale, per nutrire un senso di identità che abbracci la

pluralità e l'*unicum* di ogni comunità in un dato territorio, la sua origine totale o parziale merita di essere identificata secondo criteri certi e definiti.

ABSTRACT

L'origine del prodotto alimentare, nonché dei suoi ingredienti assolve ad un ruolo fondamentale per il consumatore, il quale intravede nella sua indicazione un dato informativo, in grado di esprimere garanzia di qualità e di sicurezza, idoneo a stimolare scelte ambientali, etiche e, in tal senso, capace di assumere notevole pregnanza in un mercato concorrenziale con possibili rischi in termini di creazioni di ostacoli.

Al contempo, però, ammettere che un imprenditore debba essere tenuto ad indicare sull'etichetta del prodotto un'informazione, quella dell'ingrediente primario per l'appunto, sulla base di un'indagine di mercato nonché in ottemperanza di una normativa non ancora entrata in vigore o, peggio ancora, del tutto incompatibile con il diritto comunitario per non avere assolto i previsti oneri di notifica, significherebbe contravvenire a quelli che sono i principi generali dell'ordinamento giuridico.

Si finirebbe per lasciar assurgere a standard professionali, ricavati su base interpretativa dalle intenzioni del legislatore, il grado di requisiti necessari, seppur imposti da provvedimenti amministrativi, sovvertendo, in tal guisa, il criterio gerarchico.

sostanza nutritiva o dell'alimento per la salute, mentre l'indicazione specifica sulla salute destinata ad accompagnarlo figurava solo sul retro di tale confezione senza che esistesse alcun espresso rinvio, come un asterisco, tra i due] si interroga sulla perdurante esistenza «di una categoria monolitica di riferimento e sulla possibilità di individuare diverse e differenti declinazioni di consumatore di alimenti tali da spezzare la monoliticità della categoria [...] Il riferimento giurisprudenziale alla figura del consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto introduce nel giudizio di bilanciamento dei valori il criterio di proporzionalità, alla luce del quale valutare la misura in cui la protezione del consumatore possa interferire, limitandolo, con il principio della libera circolazione delle merci. Si tratta di un sistema in cui il valore solidaristico, i valori della persona in termini di libertà anche di scelta consapevole e di corretta informazione sono garantiti ma in tanto in quanto compatibili con l'ordine degli interessi economici e di libero mercato alla base del diritto comunitario. Tale compatibilità è parametrata sulla base di una nozione di consumatore frutto di astrazione che trova concretizzazione nella categoria «consumatore medio», soggetto senza volto, indifferenziato perché non rilevante in assoluto, nella sua individualità determinata e specifica, ma come, appunto, «categoria» componente funzionale al libero gioco della concorrenza». Sul consumatore medio si vedano, altresì, i contributi di V. Rubino, *L'evoluzione della nozione di consumatore nel processo di integrazione europea*, in *Dir. Unione Eur.*, 2017, p. 348 ss.; D. Lamanna Di Salvo, *La tutela del consumatore nell'ordinamento italiano tra strumenti pubblicitari e privatistici*, in *Giur. mer.*, 2013, p. 2664 ss.

L'origine totale o parziale di un alimento merita di essere identificata secondo criteri certi e definiti.

The origin of the food product, as well as its ingredients, plays a fundamental role for the consumer, who sees in its indication an informative data, capable of expressing a guarantee of quality and safety, suitable for stimulating environmental, ethical and, in this sense, capable of assuming considerable significance in a competitive market with possible risks in terms of creating obstacles. At the same time, however, admitting that an entrepreneur must be required to indicate information on the product label, that of the primary ingredient precisely, on the basis of a market survey as well as in compliance with legislation that has not yet come into force or, even worse, completely incompatible with community law due to not having fulfilled the required notification obligations, would mean contravening the general principles of the legal system.

We would end up allowing the degree of necessary requirements, even if imposed by administrative provisions, to rise to professional standards, derived on an interpretative basis from the intentions of the legislator, thus subverting the hierarchical criterion.

The total or partial origin of a food deserves to be identified according to certain and defined criteria.

T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 13/02/2023, (ud. 09/11/2022, dep. 13/02/2023), n.2453, Amodio, pres.; Petrucciani est. – L.I. S.r.l. (Omissis) (avv.ti Capelli, Corea e Valcada) c. A.G.C.M., nei confronti di W. S.r.l. (non costituiti)

Pratica commerciale sleale – Indicazione ingrediente primario quantitativo e qualitativo- Informazioni corrette e visibili luogo di origine – Consumatore medio- Indagine demoscopica: criterio di riferimento

La disciplina in materia di etichettature e di integratori

alimentari e la disciplina in materia di tutela del consumatore sono tra di loro complementari e non alternative, così che sussiste la competenza dell'A.G.C.M. a valutare la scorrettezza di una pratica commerciale, anche alla luce dei criteri e delle specifiche prescrizioni di cui al regolamento «claim». 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 di cui al Codice del Consumo, alla stregua del principio di buona fede cui si ispira tutta la disciplina a tutela del consumatore, anche a prescindere e, comunque, in aggiunta rispetto agli obblighi informativi previsti dalla normativa di settore.

Il produttore è tenuto, già secondo il Regolamento UE n. 1169/2011, a fornire le informazioni corrette e visibili sul luogo di origine del prodotto e della materia prima utilizzata. Ad ogni modo, la conoscenza dell'origine della materia prima dei prodotti alimentari è, per la generalità dei consumatori italiani, un elemento particolarmente rilevante della scelta di consumo, anche per ragioni legate al tema della sicurezza alimentare. È scorretta la pratica commerciale basata sull'ingannevolezza del messaggio volto a enfatizzare l'italianità del prodotto senza parimenti indicare, in modo chiaro, la diversa provenienza dell'ingrediente fondamentale. La sanzione comminabile alle condotte commerciali scorrette deve essere tale da avere una adeguata portata deterrente e afflittiva, ragione per cui non deve divenire null'altro che un semplice «costo aziendale» agli occhi del soggetto cui è comminata, il quale pertanto (in tale prospettiva) non avrebbe alcuna particolare induzione al mutamento delle proprie condotte, potendo agilmente assorbire il suo peso afflittivo con elementari spostamenti o adeguamenti dei propri fattori produttivi. Il riferimento al fatturato assicura che le sanzioni siano adeguate ed efficaci, così da poter assolvere ad una concreta funzione dissuasiva.

(Omissis) - Con il provvedimento in esame l'Autorità ha accertato la scorrettezza della pratica commerciale posta in essere da Lidl, irrogandole una sanzione amministrativa pecuniaria di 1.000.000 di euro ed assegnandole un termine di 90 giorni per la comunicazione delle iniziative assunte in ottemperanza alla diffida e per il necessario adeguamento della confezione di vendita della pasta di semola di grano duro a mar-

chio Italianno e Combino, "mediante l'indicazione contestuale agli elementi evocativi dell'italianità del prodotto con adeguate evidenze grafiche, del luogo di origine del grano duro sul fronte della confezione oppure mediante altra iniziativa equivalente".

Con il primo motivo la ricorrente ha lamentato che la sanzione irrogata sarebbe stata assunta in assenza della celebrazione di una pubblica udienza, come espressamente previsto dall'articolo 6.1 della CEDU) e dall'articolo 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, da un unico soggetto come titolare delle funzioni istruttorie e decisorie e in difetto di un contraddittorio effettivo con la parte interessata.

Tali censure sono infondate.

Nel corso del procedimento, infatti, la parte ha potuto interloquire con l'Autorità, essere sentita e fatte valere le proprie posizioni difensive, non potendosi ritenere in alcun modo sacrificato il necessario contraddittorio procedimentale. Con riferimento al diritto all'equo processo, di cui all'art. 6 della CEDU, e alla natura sostanzialmente penale delle sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, deve poi osservarsi che la questione del procedimento innanzi all'Autorità è stata più volte esaminata dalla giurisprudenza in materia, che ha affermato che la possibilità di impugnare il provvedimento sanzionatorio dinnanzi ad un giudice munito di poteri di piena giurisdizione consente di escludere la violazione del principio del giusto processo applicato ai procedimenti sanzionatori aventi natura afflittiva; la Corte EDU ha infatti chiarito che, al di fuori del diritto penale in senso stretto, le garanzie offerte dal profilo penale non devono necessariamente essere applicate in tutto il loro rigore, in particolare qualora l'accusa all'origine del procedimento amministrativo non comporti un significativo grado di stigma nei confronti dell'accusato. È stato, pertanto, ritenuto compatibile con l'art. 6, par. 1, della Convenzione che sanzioni penali siano imposte in prima istanza da un organo amministrativo - anche a conclusione di una procedura priva di carattere quasi giudiziale o quasi-judicial, vale a dire che non offra garanzie procedurali piene di effettività del contraddittorio - purché sia assicurata una possibilità di ricorso dinnanzi ad un giudice munito di poteri di "piena giurisdizione", e, quindi, le garanzie previste dalla disposizione in questione possano attuarsi compiutamente quanto meno in sede giurisdizionale." Il sindacato di legittimità del giudice amministrativo sui provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato comporta, infatti, la verifica diretta dei

fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato e si estende anche ai profili tecnici, il cui esame sia necessario per giudicare della legittimità di tale provvedimento. Ne deriva che, essendo garantita al ricorrente la possibilità di ricorrere dinnanzi ad un giudice munito di poteri di piena giurisdizione, non risulta configurabile alcuna violazione del principio del giusto processo[...].

Quanto all'incompetenza dell'Agcm a provvedere in materia di prodotti alimentari, deve osservarsi che questa Sezione si è già espressa, con argomentazioni che devono essere qui recepite, in tema di rapporto tra gli interventi delle Autorità di settore rispetto all'ambito dei poteri dell'Agcm[...]. Dunque, secondo la Corte, il contrasto sussiste solo quando disposizioni di stretta derivazione UE, disciplinanti aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, impongono ai professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi "incompatibili" con quelli stabiliti dalla direttiva 2005/29, dando vita a una divergenza insanabile che non ammette la coesistenza di entrambi i plessi normativi. Non essendo ravvisabile nessun contrasto, il rapporto tra le due discipline non è di specialità e le stesse possono dunque trovare applicazione parallela [...].

Con le successive doglianze si è contestata la sussistenza di una pratica commerciale scorretta, deducendo che l'origine del grano duro che compone la semola non sarebbe rilevante al fine di individuare il paese di origine della materia prima, che non sussisterebbe nell'ordinamento italiano ed europeo l'obbligo di indicazione del luogo di provenienza del grano, secondo le disposizioni all'epoca vigenti, e che non verrebbe in rilievo una omissione ingannevole o una indicazione decettiva idonea ad ingannare il consumatore. Al riguardo deve rilevarsi, in primo luogo, che il provvedimento ha dato ampiamente conto del fatto che, secondo i dati valutati in sede istruttoria, la conoscenza dell'origine della materia prima dei prodotti alimentari è, per la generalità dei consumatori italiani, un elemento particolarmente rilevante della scelta di consumo, anche per ragioni legate al tema della sicurezza alimentare (provv., par. 22 e ss.). L'Autorità ha richiamato, in particolare, un'indagine economica europea (Food safety in the EU, Special Eurobarometer Wave EB91.3, giugno 2019) secondo la quale l'origine del prodotto alimentare costituisce la variabile di scelta maggiormente considerata (62% contro il 53% della media UE) dai consumatori italiani al momento della scelta dei prodotti alimentari; l'esito di tale indagine ha

confermato che l'origine del prodotto alimentare costituisce per l'88% dei consumatori italiani (contro il 71% della media UE) l'aspetto singolarmente più rilevante nella scelta del prodotto, superando anche la valutazione dell'entità del prezzo del prodotto (cfr. Europeans' Attitudes Towards Food Security, Food Quality and the Countryside, Special Eurobarometer 389, July 2012).

È stato rilevato anche che un'indagine svolta per conto della Commissione Europea sull'applicazione delle regole relative all'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza ad alcune categorie di alimenti 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 rappresentato che, al momento dell'acquisto, considera "molto importante" l'origine del prodotto alimentare (secondo quanto riportato nella 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). Quanto alle motivazioni dell'importanza attribuita all'origine, il provvedimento ha menzionato una recente indagine demoscopica svolta dall'Ismea (Ismea, Indagine sull'etichettatura di origine dei prodotti agro-alimentari, Gennaio 2019) secondo la quale 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; da indagini di mercato emerge infatti che l'indicazione dell'origine del grano nel caso della pasta è importante per circa due terzi dei consumatori italiani, per i quali dovrebbe essere facilmente individuabile in etichetta. L'Agcm ha poi evidenziato che, secondo le indagini di mercato, 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). Ciò premesso, il provvedimento ha chiarito che, al di là della mera osservanza delle norme sull'etichettatura, a fronte della scelta del professionista di esaltare l'italianità del prodotto si rendeva necessario per il professionista 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 fosse immediatamente e più incisivamente colpito dai *claim* di italianità e dunque portato a credere che la pasta di semola di grano duro era prodotta con grano duro esclusivamente italiano.

Con riferimento, poi, alle informazioni da inserire nell'etichettatura dei prodotti, il Regolamento UE n. 1169/2011, volto a garantire un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, all'articolo 7, prevede che l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza di un prodotto deve essere fornita in modo tale da non trarre in inganno il consumatore. Il successivo articolo 26 del Regolamento stabilisce quando è necessario indicare il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento e del suo ingrediente primario, disponendo, al comma 2, che "L'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza è obbligatoria: a) nel caso in cui l'omissione di tale 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 primario 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". L'ingrediente primario è definito all'art. 2, comma 2, lettera q, nei seguenti termini: "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". Per completezza si rileva che il successivo Regolamento di attuazione n. 2018/775 che, come dedotto dalla ricorrente, non era all'epoca applicabile, ha poi stabilito le modalità di applicazione del citato art. 26, par 3, prevedendo, all'art. 2, che l'in-

dicazione 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"; secondo l'art. 3 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 "campo visivo" 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. L'esame delle disposizioni del Regolamento 1169/2011 conferma che l'Autorità ha correttamente valutato l'importanza delle informazioni fornite sulla confezione del prodotto e la necessaria contestualità delle indicazioni sulla provenienza, che vanno inserite nello stesso contesto visivo, in particolare, come visto, qualora le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme possano indurre il consumatore a pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza rispetto a quello del suo ingrediente primario. Non può, quindi, sostenersi che il produttore 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: come rilevato dall'Autorità, infatti, con argomentazioni logiche e congruamente motivate, la nozione di ingrediente primario, di cui all'articolo 2, comma 2, lettera q), Regolamento n. 1169/2011, fa leva sia sul criterio quantitativo (è "primario" l'ingrediente che rappresenta più del 50% dell'alimento) che su quello qualitativo (l'ingrediente generalmente associato alla denominazione dell'alimento nella percezione dei consumatori) e, nel caso di specie, come comprovato dalle indagini di mercato richiamate, l'ingrediente generalmente associato alla denominazione della pasta nella percezione dei consumatori è il grano duro, che rappresenta la componente fondamentale del prodotto pasta, non rilevando a tal fine il luogo di produzione della semola, ottenuta dalla mera trasformazione meccanica di un'unica materia prima, il grano duro, senza che

vengano alterate le caratteristiche dello stesso (par. 9 provv.). Il produttore era quindi comunque tenuto, già secondo il Regolamento UE 1169/2011, a fornire le informazioni corrette e visibili sul luogo di origine del prodotto e della materia prima utilizzata (il grano duro); in ogni caso, poi, l'accertamento della scorrettezza della pratica riposa sulla ingannevolezza del messaggio volto a enfatizzare l'italianità del prodotto senza parimenti indicare, in modo chiaro, la diversa provenienza dell'ingrediente fondamentale. A tale riguardo l'Autorità ha rilevato che le confezioni di pasta a marchio proprio commercializzate da L. nei propri punti vendita e promosse sul proprio sito internet non presentavano la dovuta contestualità tra i riferimenti altamente evocativi in ordine all'italianità del prodotto e l'informazione sulla provenienza della materia prima grano (par. 56 e ss.). Per quanto concerne le confezioni di pasta a marchio "Italianno", nel provvedimento è stato evidenziato che esse riportavano con grande evidenza sulla parte frontale indicazioni relative all'italianità del prodotto, quali la stessa evocativa dicitura "Italianno", 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) era invece apposta con caratteri piccoli solo nella parte laterale o posteriore della confezione, in una posizione non immediatamente visibile. Allo stesso modo, le confezioni di pasta a marchio "Combino" erano 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 aveva una collocazione marginale, essendo apposta con caratteri piccoli nella parte posteriore della confezione, la quale, tra l'altro, non era visibile sul sito internet del professionista. Pertanto, risulta corretta la valutazione operata dall'Autorità circa l'ingannevolezza delle complessive modalità di presentazione delle confezioni di pasta a marchio Italianno e Combino, in quanto caratterizzate da una enfaticizzazione dei vantii 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) e, come tali, idonee a ingenerare nei consumatori l'equivoco che l'intera filiera produttiva della pasta, a partire dalla materia prima, fosse italiana, mentre tale qualificazione riguardava esclusiva-

mente la trasformazione del prodotto e la produzione dei vari formati di pasta.

Va poi disattesa la censura relativa all'asserita inapplicabilità del decreto interministeriale del 26 luglio 2017, (vigente al tempo e poi, via via prorogato, fino al 31 dicembre 2022), concernente l'"Indicazione dell'origine, in etichetta, del grano duro per paste di semola di grano duro", 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" (articolo 4, comma 2). La ricorrente ha sostenuto, al riguardo, che tale decreto non sarebbe efficace per l'incompetenza dello Stato italiano a disciplinare la materia, l'inosservanza dell'obbligo di notifica preventiva alla Commissione europea di un progetto di norma tecnica e la violazione della disciplina nazionale in materia di discriminazioni alla rovescia [...] la mancata adozione da parte della Commissione europea degli atti esecutivi ex art. 26, par. 8, del Regolamento n. 1169/2011, non preclude allo Stato membro di dettare, nelle more, una disciplina nazionale corredata - come nel caso - dalla clausola di cedevolezza (cfr. art. 7, comma 2, del decreto impugnato), di etichettatura dell'origine della materia prima per le paste di semola di grano duro, al fine di garantire una maggiore sicurezza e trasparenza verso i consumatori. Inoltre, il decreto in questione prevede espressamente che le nuove prescrizioni non si applicano nei confronti dei prodotti legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'UE o di un Paese terzo (art. 6), sicché deve ritenersi priva di fondamento la denunciata interferenza delle nuove prescrizioni con la libertà di circolazione delle merci di cui al Trattato UE.

Occorre infine rilevare che la notifica del decreto alla Commissione europea è stata effettuata dal Governo italiano in data 8 settembre 2017, ovvero con largo anticipo rispetto alla data fissata per l'entrata in vigore del decreto medesimo (febbraio 2018), senza che sia stato mosso alcun rilievo nel merito di segno negativo". La sentenza ha affrontato anche la censura afferente il divieto di "discriminazione alla rovescia", rilevando che "l'articolo 6 del decreto reca la c.d. clausola di mutuo riconoscimento ai sensi della quale "le disposizioni del presente decreto non si applicano ai prodotti legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o in un Paese terzo", con l'ovvia conseguenza che, per quanto

riguarda le quote di mercato estero (UE ed extra UE), il produttore italiano è soggetto alla stessa disciplina in materia di etichettatura prevista per le imprese degli altri Stati membri, potendo commercializzare all'estero pasta prodotta in Italia senza dover applicare la disciplina del decreto impugnato".

Non può, infine, sostenersi che l'Autorità abbia errato nell'individuare come "consumatore medio" il consumatore italiano: con la nozione di "consumatore medio", infatti, deve farsi riferimento "ad un soggetto normalmente informato e ragionevolmente avveduto, tenuto conto delle caratteristiche del mercato in cui un tale tipo opera le proprie scelte e, nel caso di specie, le valutazioni svolte dall'Autorità riguardano le scelte di acquisto dei consumatori nel mercato italiano, sicché correttamente si è tenuto conto della percezione dei consumatori italiani, al fine di verificare la potenziale incidenza del messaggio sulla condotta dei potenziali acquirenti del prodotto [...].

Infondata è anche la doglianza relativa alla quantificazione della sanzione.

La determinazione degli importi, come emerge dalla piana lettura dell'atto, è infatti avvenuta in conformità a quanto stabilito dall'articolo 11 della legge n. 689/81, richiamato dall'articolo 27, comma 13, del Codice del Consumo, tenendo conto 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. In particolare la delibera ha evidenziato le significative dimensioni economiche del professionista nel proprio settore di riferimento, trattandosi della più importante catena italiana di discount, alla gravità e alla diffusività delle pratiche, come analizzate nella parte di provvedimento riguardante la sussistenza degli illeciti, dirette a milioni di consumatori, e alla durata delle stesse, in atto dal 2017. Con riferimento alle dimensioni economiche dell'operatore, va poi ricordato come, in materia di pratiche commerciali scorrette, il riferimento al fatturato assicura che le sanzioni siano adeguate ed efficaci, così da poter assolvere ad una concreta funzione dissuasiva.

Quanto all'elemento soggettivo dell'illecito, che secondo la ricorrente non difetterebbe, deve rilevarsi che Lidl non ha fornito alcun elemento a supporto della sua asserita buona fede, non potendo certo ritenersi che il professionista, la cui condotta è da valutare tenuto conto che si tratta di un'azienda leader del settore, non fosse consapevole dell'esigenza di dover assicurare ai consumatori una chiara informazione

circa l'origine del prodotto, in ossequio alla diligenza professionale imposta dal Codice del Consumo[...].

Sulla base di tali elementi, va respinta anche la richiesta di ridurre la sanzione al minimo edittale, in quanto

la stessa sarebbe così privata del suo valore deterrente [...].

Il ricorso va quindi respinto. Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

□