

# Pratiche sleali: norma di riferimento cercasi

Si applica il regolamento (UE) 1169/2011 o il Codice del Consumo?

di Sara Checchi

Ispettrice amministrativa giuridica presso il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste

**La decisione spetta  
alla Corte di Giustizia  
dell'Unione europea,  
interpellata  
dal Consiglio di Stato  
per dirimere la questione.  
Tutto ha inizio  
con il ricorso  
di un operatore della Gdo  
davanti al Tar del Lazio...**

**C**on l'ordinanza pubblicata lo scorso 22 aprile, la sezione VI del Consiglio di Stato ha chiesto alla Corte di Giustizia dell'Unione europea di chiarire il rapporto, in materia di pratiche leali di informazione sugli alimenti a protezione dei consumatori, tra la normativa speciale europea nel settore dei prodotti alimentari (dettata dal regolamento (UE) 1169/2011) e quella generale a protezione del consumatore (di cui alla direttiva 2005/29/CE) e relative discipline nazionali di attuazione, di cui, rispettivamente, al decreto legislativo 231/2017 e al decreto legislativo 206/2005 (Codice del Consumo).

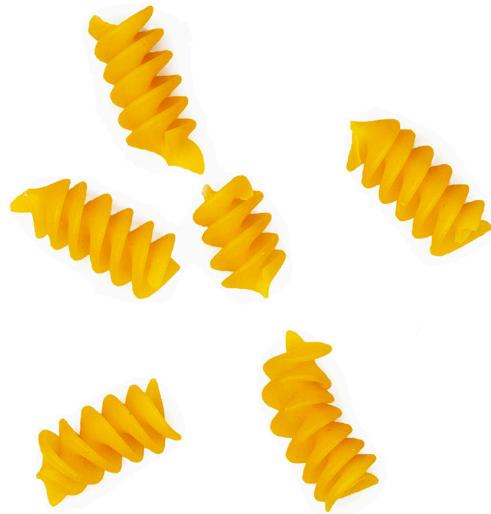
La vicenda oggetto dell'ordinanza in esame trae origine dal ricorso proposto da parte di un ope-

ratore della grande distribuzione avanti al Tribunale amministrativo regionale (Tar) per il Lazio avverso il provvedimento dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm) del 20 dicembre 2019, con cui quest'ultima ha disposto nei confronti della ricorrente l'applicazione di una sanzione pecunaria di importo considerevole in relazione a una pratica commerciale scorretta ingannevole ai sensi degli articoli 21 e 22 del decreto legislativo 206/2005.

## L'origine della controversia

Il presente procedimento ha preso avvio dalla nota del 23 aprile 2019, con cui l'Agcm ha contestato all'operatore della grande distribuzione di promuovere e di commercializzare (anche tramite il sito internet) alcune linee di pasta di semola di grano duro mediante l'utilizzo di confezioni caratterizzate da elementi (quali scudetto tricolore, immagini dell'Italia ecc.) che avrebbero oltremodo enfatizzato l'italianità del prodotto, a fronte dell'indicata provenienza "UE e non UE" del grano utilizzato per ottenere la semola.

Per quanto riguarda la vendita online dei prodotti in questione, l'Autorità evidenzia che nella pagina web dell'operatore si riportava unicamente la fotografia della parte anteriore delle confezioni contestate e non anche la fotografia della parte in cui



veniva precisato sia l'elenco degli ingredienti, sia l'indicazione della provenienza del grano. Secondo l'Agcm, tale condotta non consentirebbe al consumatore di comprendere, senza indurlo in errore, l'effettiva provenienza del grano utilizzato per produrre la pasta in oggetto.

In base agli studi e alle ricerche richiamati dall'Agcm, "il consumatore italiano attribuisce grande rilevanza all'informazione sull'origine del prodotto alimentare e delle materie prime, anche per ragioni legate alla sicurezza alimentare, sicché l'origine del prodotto, ivi compresa l'origine della materia prima utilizzata, costituisce l'elemento di maggiore incidenza nella decisione del consumatore italiano di acquistare un prodotto piuttosto che un altro: si tratta di informazione che riveste importanza maggiore rispetto al prezzo. [...]. In quest'ottica, il fatto che nelle confezioni di pasta oggetto di indagine si enfatizzi l'italianità del prodotto con immagini e diciture immediatamente percepibili dal consumatore, mentre la provenienza estera del grano viene indicata sul lato o sul retro della confezione, spesso in caratteri molto piccoli e dunque non immediatamente leggibili e percepibili, integra pratica commerciale scorretta, in quanto condotta idonea a generare nel consumatore, al primo contatto, l'equivoco convincimento secondo cui la pasta è stata preparata in Italia con l'utilizzo di materie prime interamente prodotte in Italia e, prima fra esse, il grano".

Il ricorso avverso il provvedimento emesso dall'Agcm è stato respinto dal Tar del Lazio e successivamente l'operatore della grande distribuzione ha proposto appello innanzi al Consiglio di Stato chiedendo la totale riforma della sentenza appellata, oltre all'annullamento del provvedimento sanzionatorio impugnato.

## Il quadro giuridico di riferimento

Come noto, la disciplina in materia di etichettatura degli alimenti è dettata dal regolamento (UE) 1169/2011 che disciplina la fornitura delle informazioni sugli alimenti ai consumatori. In particolare, l'articolo 7 del suddetto regolamento disciplina le cosiddette "pratiche leali d'informazione" secondo cui:

- a) per quanto riguarda le caratteristiche dell'alimento e, in particolare, la natura, l'identità, le proprietà, la composizione, la quantità, la durata di conservazione, il Paese d'origine o il luogo di provenienza, il metodo di fabbricazione o di produzione;
- b) attribuendo al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede;



c) suggerendo che l'alimento possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche, in particolare evidenziando in modo esplicito la presenza o l'assenza di determinati ingredienti e/o sostanze nutritive;

d) suggerendo, tramite l'aspetto, la descrizione o le illustrazioni, la presenza di un particolare alimento o di un ingrediente, mentre di fatto un componente naturalmente presente o un ingrediente normalmente utilizzato in tale alimento è stato sostituito con un diverso componente o un diverso ingrediente.

2. Le informazioni sugli alimenti sono precise, chiare e facilmente comprensibili per il consumatore. [...]

4. I paragrafi 1, 2 e 3 si applicano anche:

- a) alla pubblicità;
- b) alla presentazione degli alimenti, in particolare forma, aspetto o imballaggio, materiale d'imballaggio utilizzato, modo in cui sono disposti o contesto nel quale sono esposti».

La disciplina sanzionatoria per la violazione delle

disposizioni del regolamento (UE) 1169/2011 è dettata dal decreto legislativo 231/2017, il quale all'articolo 3 prevede una specifica sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazione delle pratiche leali di informazione di cui all'articolo 7 del suddetto regolamento e all'articolo 26 individua l'autorità competente ad irrogare le sanzioni in un organo istituito presso il Ministero per le Politiche agricole, ferme restando le competenze spettanti all'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato, competente in via generale ai sensi del decreto legislativo 206/2005.

Il decreto legislativo 206/2005 di attuazione della direttiva 2005/29/CE disciplina all'articolo 21 le cosiddette "azioni ingannevoli":

«è considerata ingannevole una pratica commerciale che contiene informazioni non rispondenti al vero o, seppure di fatto corretta, in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, induce o è idonea ad indurre in errore il consumatore medio riguardo ad uno o più dei seguenti elementi e, in ogni caso, lo induce o è idonea a indurlo ad assumere una decisione di natura com-

merciale che non avrebbe altrimenti preso: [...] b) le caratteristiche principali del prodotto, quali [...] la composizione, [...] l'origine geografica».

## L'iter della decisione del Consiglio di Stato

I giudici del Consiglio di Stato sono stati chiamati a valutare se le informazioni fornite dall'operatore della grande distribuzione nelle linee di pasta di semola di grano duro, pur non essendo false o non veritieri, fossero idonee ad indurre in errore il consumatore circa il luogo di coltivazione del grano utilizzato quale materia prima a causa della particolare presentazione dell'alimento nell'imballo.

Dal punto di vista giuridico, la condotta sanzionata è astrattamente riconducibile sia alle pratiche commerciali sleali o ingannevoli punite ai sensi dell'articolo 6 della direttiva 2005/29/CE e dell'articolo 21 del decreto legislativo 206/2005 a tutela dei consumatori in generale, sia alle condotte vietate dall'articolo 7 del regolamento (UE) 1169/2011

che riguarda specificamente la fornitura di informazioni ai consumatori nel settore alimentare. Secondo il Consiglio di Stato si pone, dunque, il problema di stabilire se le due normative – quella generale di cui alla direttiva 2005/29/CE attuata con decreto legislativo 206/2005 e quella speciale di cui al regolamento (UE) 1169/2011, la cui disciplina sanzionatoria è contenuta nel decreto legislativo 231/2017 – possano concorrere o se, al contrario, debba prevalere una di esse, eventualmente secondo il criterio della specialità. A tal fine occorre quindi accettare se:

- le condotte individuate dall'articolo 7 del regolamento (UE) 1169/2011 costituiscano delle fattispecie specifiche e tipizzate appartenenti al genus delle pratiche commerciali sleali di cui all'articolo 6 della direttiva 2005/29/CE, in quanto tali soggette all'applicazione dei principi generali stabiliti dalla direttiva, compreso il sistema di enforcement previsto all'articolo 11, connotato da una particolare forza ed efficacia;
- oppure, al contrario, se esse abbiano connotati che le rendono diverse rispetto alle pra-



- tiche commerciali sanzionate dalla direttiva;
- se nel settore dei prodotti alimentari concorra la tutela apprestata dai due sistemi ovvero si applichi solo l'articolo 7 del regolamento (UE) 1169/2011.

Alla luce delle suddette considerazioni, il Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte di Giustizia UE i seguenti quesiti:

- se le condotte contemplate all'articolo 7 del regolamento (UE) 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 costituiscono fattispecie particolari delle pratiche commerciali scorrette/sleali, comunque riconducibili agli articoli 6 e seguenti della direttiva (CE) 2005/29 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, sottoposte come tali anche all'articolo 11 e seguenti della direttiva medesima e alla legislazione di recepimento; o se invece costituiscono un sistema a parte per la cui applicazione, ossia, per il suo enforcement, non può farsi riferimento alla direttiva, ma, nel caso italiano, al solo decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 231;

- se le condotte contemplate all'articolo 7 del regolamento (UE) 1169/2011 esauriscano la tutela del consumatore nell'acquisto di prodotti alimentari, così che debba escludersi la possibilità di applicare la tutela generale rinveniente dalla direttiva 2005/29/CE o se, invece, esse concorrono nella tutela del consumatore, unitamente alle previsioni della direttiva 2005/29/CE e alla relativa legislazione nazionale di attuazione;
- nel caso in cui le condotte contemplate all'articolo 7 del regolamento (UE) 1169/2011 debbano qualificarsi quali pratiche commerciali scorrette e siano soggette alla direttiva 2005/29/CE, se il trattamento sanzionatorio previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 231/2017 sia idoneo ad assicurare l'effetto dissuasivo delle condotte illecite, assicurando la protezione dei consumatori di cui all'articolo 169 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, e sia comunque conforme all'articolo 13 della direttiva 2005/29/CE.

Si rimane in attesa di conoscere il giudizio della Corte di Giustizia dell'Unione europea al fine di dirimere la questione interpretativa nonché la normativa applicabile.

