



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE

Curriculum: Diritto Comparato, Internazionale e dell'Unione europea

Settore scientifico disciplinare: IUS/03

Ciclo XXXIII

LA LEALTÀ DELLE INFORMAZIONI FORNITE SUGLI ALIMENTI AI CONSUMATORI
NEL QUADRO DELLA DISCIPLINA GENERALE IN MATERIA DI PRATICHE
COMMERCIALI SLEALI *BUSINESS TO CONSUMER*, FRA INCERTEZZE
INTERPRETATIVE E QUESTIONI IRRISOLTE SUL PIANO SANZIONATORIO
E RIMEDIALE

Dottoranda:
Dott.ssa Giulia De Luca

Supervisore:
Gent.ma Prof.ssa Silvia Bolognini

SOMMARIO

ABSTRACT.....pag. 1

INTRODUZIONE.....pag. 3

CAPITOLO I

LA DISCIPLINA EUROPEA DELLE PRATICHE COMMERCIALI SLEALI *BUSINESS TO CONSUMER*: IN PARTICOLARE, LA DIR. 2005/29/CE FRA TUTELA DEGLI INTERESSI ECONOMICI DEI CONSUMATORI E TUTELA DELLA LEALE CONCORRENZA TRA LE IMPRESE

1. La disciplina generale in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer* di cui alla dir. 2005/29/Ce, fra tutela del consumatore e tutela della concorrenza: considerazioni introduttive.....pag. 7
2. L'ambito oggettivo di applicazione della dir. 2005/29/Ce e la definizione di pratica commerciale sleale *business to consumer*.....pag. 18
3. Il divieto generale di realizzare pratiche commerciali sleali nei rapporti fra i professionisti e i consumatori. L'art. 5 della dir. 2005/29/Ce quale principio immanente nel sistema europeo delle relazioni commerciali.....pag. 22
4. (*Segue*). Le pratiche commerciali ingannevoli e le pratiche commerciali aggressive.....pag. 29
5. (*Segue*). Le pratiche commerciali in ogni caso sleali.....pag. 36
6. I destinatari della tutela predisposta dalla dir. 2005/29/Ce: il consumatore medio e il consumatore vulnerabile.pag. 40
7. L'attuazione nell'ordinamento italiano della dir. 2005/29/Ce e la tutela amministrativa degli interessi dei consumatori, anche alla luce delle novità introdotte dalla dir. 2019/2161/Ue. Brevi cenni sugli altri strumenti di tutela collettiva avverso le pratiche commerciali scorrette.....pag. 44
8. (*Segue*). I rimedi di diritto privato avverso le pratiche commerciali scorrette, tra incertezze e prospettive di riforma.....pag. 53

CAPITOLO II

LA LEALTÀ DELLE INFORMAZIONI FORNITE SUGLI ALIMENTI AI CONSUMATORI NEL QUADRO NORMATIVO DELINEATO DAL REG. UE N. 1169/2011, FRA TUTELA DELLA SALUTE, CONSIDERAZIONI ECONOMICHE E PROTEZIONE DEGLI INTERESSI ESISTENZIALI SOTTESI ALL'EFFETTUAZIONE DELLA SCELTA DI CONSUMO ALIMENTARE

1. Le pratiche informative *business to consumer* nel settore alimentare. Brevi considerazioni introduttive.....pag. 61

2. L'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione del reg. Ue n. 1169/2011.....pag. 72
3. Le molteplici funzioni demandate dal reg. Ue n. 1169/2011 alla fornitura delle informazioni obbligatorie sugli alimenti ai consumatori.....pag. 79
4. (*Segue*). La disciplina dell'etichettatura d'origine nel reg. Ue n. 1169/2011, fra estensioni del relativo obbligo e incerte definizioni dei concetti giuridici ad essa sottesi.....pag. 89
5. La leggibilità e la comprensibilità delle informazioni obbligatorie. Le informazioni alimentari volontarie e il bilanciamento tra funzione persuasiva e funzione cognitiva della comunicazione *business to consumer*.....pag. 96
6. La lealtà delle informazioni alimentari e il divieto di induzione in errore dei consumatori nel quadro normativo delineato dal reg. Ue n. 1169/2011. La valutazione della slealtà delle pratiche informative nell'ambito della comunicazione *business to consumer* nel settore alimentare e l'ampliamento delle funzioni demandate, in particolare, all'etichetta.....pag. 100
7. (*Segue*). I "confini mobili" del principio di lealtà delle informazioni alimentari e le potenzialità insite nel combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 3, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011 ai fini dell'espansione degli obblighi informativi. Il caso dell'indicazione dell'origine e della provenienza per i prodotti dei territori occupati dallo Stato di Israele.....pag. 104

CAPITOLO III

IL DIFFICILE RACCORDO DEL REG. UE N. 1169/2011 RISPETTO ALLA DIR. 2005/29/CE, FRA INCERTEZZE INTERPRETATIVE ED ESIGENZE DI EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA DEI CONSUMATORI E DELLA LIBERA CONCORRENZA

1. Sulla possibilità di configurare la disciplina europea in materia di informazioni alimentari quale *lex specialis* rispetto alla disciplina generale in materia di pratiche commerciali sleali, tenuto conto, in ogni caso, della non perfetta convergenza degli obbiettivi e dei criteri applicativi del reg. Ue n. 1169/2011 e della dir. 2005/29/Ce.....pag. 111
2. (*Segue*). La natura sussidiaria della dir. 2005/29/Ce e il problema del coordinamento tra la normativa generale in materia di pratiche commerciali sleali e le normative settoriali, anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.....pag. 115
3. La violazione degli obblighi imposti dal reg. Ue n. 1169/2011, tra specificazioni del divieto di attuare pratiche commerciali ingannevoli di cui agli artt. 6 e 7 della dir. 2005/29/Ce e tipizzazioni di pratiche commerciali in ogni caso sleali specifiche per il settore alimentare.....pag. 127

4. (*Segue*). Sulla violazione dell'obbligo di presentare le informazioni alimentari in modo non ambiguo o fuorviante e sulla violazione degli obblighi specifici di presentazione. Alcune riflessioni.....pag. 134

5. Le caratteristiche percettive del consumatore finale di alimenti e la mancata menzione del consumatore vulnerabile: *deficit* di coordinamento rispetto alla direttiva in materia di pratiche commerciali sleali o scelta consapevole? Brevi riflessioni a margine dei recenti orientamenti della Corte di giustizia sulla figura del consumatore di prodotti alimentari.....pag. 139

CAPITOLO IV

PROFILI SANZIONATORI E RIMEDIALI DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI INFORMAZIONI ALIMENTARI: CRONACA DI UNA TUTELA SOLO ANNUNCIATA

1. Il lungo periodo di inerzia del legislatore italiano nell'adozione di un sistema sanzionatorio per le violazioni della disciplina contenuta nel reg. Ue n. 1169/2011.....pag. 149

2. (*Segue*). Dall'inerzia all'interventismo: i decreti sanzionatori varati dal Governo italiano prima dell'adozione del d.lgs. n. 231/2017. Un caleidoscopio di soluzioni normative in odore di illegittimità per contrasto con il diritto dell'Unione europea.....pag. 155

3. (*Segue*). Il d.lgs. n. 231/2017 recante la disciplina sanzionatoria per la violazione delle prescrizioni contenute nel reg. Ue n. 1169/2011. Alcune riflessioni sui rischi in termini di effettività della tutela dei consumatori e degli interessi delle imprese concorrenti.....pag. 164

4. (*Segue*). Il riparto di competenze tra ICQRF e AGCM rispetto alle violazioni del reg. Ue n. 1169/2011. Quali margini applicativi per la disciplina sanzionatoria in materia di pratiche commerciali scorrette?pag. 171

5. L'esigenza di ribadire il ruolo dell'AGCM ai fini dell'accertamento e della condanna delle pratiche informative scorrette nel settore alimentare, anche a fronte delle criticità nell'esperimento da parte dei consumatori dei rimedi giudiziali, individuali e collettivi. Brevi cenni.....pag. 177

SINTESI DEI RISULTATI.....pag. 185

BIBLIOGRAFIA.....pag. 193

ABSTRACT

La tesi si propone di approfondire i rapporti fra il reg. Ue n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, e la dir. 2005/29/Ce, in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer*.

Al riguardo, muovendo dalla disamina dei due plessi normativi, sembra possibile ritenere che fra essi intercorra un rapporto di *species a genus*, tale per cui, come affermato dal 5° *considerando* del reg. Ue n. 1169/2011, quest'ultimo è destinato a integrare i precetti generali contenuti nella direttiva, disciplinando, in modo specifico, le informazioni che gli operatori del settore alimentare sono tenuti a comunicare ai consumatori, nonché le modalità per la loro presentazione.

Tuttavia, non è stato chiarito dal legislatore europeo come il coordinamento fra le due discipline operi nel concreto. In particolare, posto che le violazioni delle norme contenute nel regolamento sembrano configurare tipologie specifiche di pratiche commerciali ingannevoli, ci si chiede se, ai fini del giudizio di slealtà, tali violazioni integrino l'elenco di pratiche commerciali in ogni caso sleali, di cui all'allegato I della dir. 2005/29/Ce, oppure se sia necessario dimostrare la sussistenza dei requisiti generali di cui agli artt. 6 e 7 della direttiva, con particolare riferimento all'idoneità della pratica a falsare il comportamento economico del consumatore, tenuto conto delle circostanze del caso concreto. La questione assume rilevanza anche perché si presta a incidere sul livello di tutela effettivamente accordato ai consumatori finali di alimenti. Con riferimento a questi ultimi, soprattutto nel caso in cui si opti per la seconda opzione interpretativa, si pone, peraltro, il problema di definire le loro caratteristiche percettive. Se, infatti, la figura del consumatore finale di alimenti, cui fa riferimento il reg. Ue n. 1169/2011, si fonda sul modello giurisprudenziale del consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, non è chiaro se la tutela predisposta dal regolamento possa, se del caso, estendersi anche alla figura del c.d. consumatore vulnerabile, introdotta dalla dir. 2005/29/Ce.

Il problema dei rapporti fra la disciplina in materia di informazioni alimentari e la disciplina in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer* è destinato a ripercuotersi anche sul profilo sanzionatorio. Volgendo lo sguardo al nostro ordinamento giuridico, la disamina del d.lgs. n. 231/2017, che prevede le sanzioni amministrative pecuniarie applicabili nei confronti degli operatori del settore alimentare che violino le prescrizioni del reg. Ue n. 1169/2011, rivela un quadro normativo per nulla confortante.

Il legislatore nazionale non si è preoccupato di delineare un raccordo fra il d.lgs. n. 231/2017 e la disciplina sanzionatoria in materia di pratiche commerciali scorrette, di cui al Codice del consumo; per contro, ha affidato all'ICQRF, istituito presso il Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, la competenza ad applicare le sanzioni previste dal d.lgs. n. 231/2017, determinando il pericolo di una sovrapposizione rispetto alla competenza sanzionatoria esercitata dall'AGCM in materia di pratiche commerciali scorrette *business to consumer*. Una considerevole *deminutio* della tutela accordata ai consumatori di prodotti alimentari e una possibile violazione del principio del *ne bis in idem* sono solo alcune delle conseguenze che possono derivare da tale approccio.

Sotto questo profilo, l'analisi dei rapporti fra il reg. Ue n. 1169/2011 e la dir. 2005/29/Ce si conferma uno strumento utile a saggiare l'adeguatezza delle scelte normative, adottate sul piano europeo e su quello nazionale, rispetto all'obiettivo di garantire un'efficace tutela agli interessi dei consumatori di prodotti alimentari. Da qui, le ragioni dell'indagine che segue.

INTRODUZIONE

L'adozione del reg. Ue n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, ha rappresentato una tappa fondamentale nell'evoluzione della disciplina relativa alla comunicazione *business to consumer* nel settore alimentare.

Tale regolamento, infatti, non solo ha aggiornato e riorganizzato la copiosa normativa in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, ma ha introdotto anche importanti novità, al fine di consentire, da un lato, un miglior funzionamento del mercato interno, dall'altro, il conseguimento di un elevato livello di protezione degli interessi dei consumatori, garantendo loro la trasmissione di informazioni precontrattuali che soddisfino i medesimi requisiti in tutta l'Unione europea.

Nel presente elaborato si intende concentrare l'attenzione su questo secondo profilo, prendendo in considerazione un aspetto specifico del regolamento, relativo ai rapporti fra esso e la disciplina europea in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer*, di cui alla dir. 2005/29/Ce.

L'interesse per tale questione deriva, fondamentalmente, da due considerazioni: la prima attiene al fatto che è lo stesso reg. Ue n. 1169/2011 ad auspicare, nel suo 5° *considerando*, che i principi generali stabiliti dalla dir. 2005/29/Ce vengano integrati dalle regole dettate in materia di informazioni sugli alimenti ai consumatori, salvo poi omettere di delineare in modo specifico le modalità di raccordo fra i due plessi normativi; la seconda, invece, discende dall'idea che l'analisi delle disposizioni regolamentari condotta attraverso i divieti formulati dalla dir. 2005/29/Ce può essere utile al fine di valutare se la disciplina europea in materia di informazioni alimentari sia effettivamente in grado di assicurare un elevato livello di protezione degli interessi dei consumatori, in particolare mettendoli nelle condizioni di effettuare scelte d'acquisto consapevoli ed informate.

A tale scopo, nel Capitolo I del presente elaborato, si procederà a una preliminare ricognizione della disciplina introdotta dalla dir. 2005/29/Ce, che, come è noto, nasce come "direttiva quadro", destinata a essere coordinata con le discipline settoriali che regolamentano aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali *business to consumer*.

Giova evidenziare che, in sede di analisi dei tratti salienti della dir. 2005/29/Ce, si prenderanno in esame anche le novità introdotte dalla dir. 2019/2161/Ue, con specifico riferimento, da un lato, all'ampliamento del novero delle fattispecie tipiche di slealtà, alcune delle quali rilevano anche per il settore alimentare, dall'altro, alle modifiche

apportate alle disposizioni concernenti l'aspetto sanzionatorio e rimediabile, la cui definizione viene demandata, nel concreto, agli Stati membri.

Quindi, dopo aver esaminato attentamente il sistema piramidale di divieti delineato dalla dir. 2005/29/Ce ed essersi soffermati sui requisiti in presenza dei quali può formularsi un giudizio di slealtà delle pratiche commerciali *business to consumer*, nel Capitolo II del presente elaborato si passerà a considerare le finalità e l'ambito (oggettivo e soggettivo) di applicazione del reg. Ue n. 1169/2011, soffermandosi, in particolare, sui contenuti dell'art. 7, significativamente rubricato «Pratiche leali di informazione».

In relazione a tale disposizione, che riprende, nei contenuti, il disposto dell'art. 2 dell'ormai abrogata dir. 2000/13/Ce, si cercherà di appurare se essa abbia assunto una valenza innovativa all'interno del sistema delineato dal reg. Ue n. 1169/2011, potendosi qualificare come norma di raccordo fra la disciplina in materia di informazioni alimentari e quella in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer*.

Nella parte centrale del presente elaborato e, segnatamente, nel Capitolo III, dopo aver approfondito la natura sussidiaria della dir. 2005/29/Ce, alla luce, in particolare, dei più recenti orientamenti della Commissione europea e della Corte di giustizia, si tenterà di considerare, più da vicino, la questione dei rapporti fra le violazioni del reg. Ue n. 1169/2011 e il sistema di divieti delineato dalla disciplina in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer*.

Nel silenzio del legislatore, si cercherà di comprendere se le condotte contrarie ai precetti contenuti nel reg. Ue n. 1169/2011 integrino l'elenco di pratiche commerciali in ogni caso sleali contemplato dall'allegato I della dir. 2005/29/Ce, ovvero se la valutazione della loro slealtà vada effettuata alla luce dei requisiti generali di cui agli artt. 5 ss. di essa, tenuto conto, in particolare, dell'idoneità della condotta informativa a falsare il comportamento economico del consumatore medio, a fronte delle circostanze del caso concreto.

Sempre nel Capitolo III, il problema del coordinamento fra il reg. Ue n. 1169/2011 e la dir. 2005/29/Ce verrà valutato anche in relazione all'individuazione delle caratteristiche percettive del consumatore finale di alimenti: non risulta chiaro, infatti, se tale figura vada identificata nel solo consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, ovvero se si debba considerare, in talune ipotesi, anche lo *standard* del c.d. consumatore vulnerabile, contemplato dalla dir. 2005/29/Ce.

Nell'ultimo Capitolo, infine, si prenderà in esame il sistema sanzionatorio e rimediabile predisposto dal legislatore italiano rispetto alle violazioni della disciplina europea in

materia di informazioni alimentari, al fine di appurarne l'efficacia rispetto agli ambiziosi obiettivi perseguiti dal regolamento europeo. Particolare attenzione verrà prestata alle sanzioni amministrative pecuniarie introdotte dal d.lgs. 15 dicembre 2017, n. 231, recante la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del reg. Ue n. 1169/2011, nonché l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento e della dir. 2011/91/Ue, ai sensi dell'art. 5 della l. 12 agosto 2016, n. 170, (Legge di delegazione europea 2015).

L'efficacia e l'organicità delle disposizioni contemplate da tale decreto verrà considerata non solo operando un raffronto con il quadro sanzionatorio delineato dal Codice del consumo per la violazione della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette *business to consumer*, ma anche facendo riferimento agli ulteriori provvedimenti adottati dal legislatore italiano fra il 2016 e il 2017 nel settore delle informazioni alimentari, quali, più nello specifico, il d.lgs. 7 febbraio 2017, n. 27, recante la disciplina sanzionatoria per le violazioni del reg. Ce n. 1924/2006 in materia di *health and nutritional claims*; il d.lgs. 15 settembre 2017, n. 145, recante la disciplina relativa all'obbligo di indicare in etichetta la sede e l'indirizzo dello stabilimento di produzione o di confezionamento dei prodotti alimentari e, infine, i decreti interministeriali relativi all'obbligo di indicare l'origine delle materie prime del latte, del grano duro, del riso e del pomodoro.

CAPITOLO I

LA DISCIPLINA EUROPEA DELLE PRATICHE COMMERCIALI SLEALI *BUSINESS TO CONSUMER*: IN PARTICOLARE, LA DIR. 2005/29/CE FRA TUTELA DEGLI INTERESSI ECONOMICI DEI CONSUMATORI E TUTELA DELLA LEALE CONCORRENZA TRA LE IMPRESE

SOMMARIO: 1. La disciplina generale in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer* di cui alla dir. 2005/29/Ce, fra tutela del consumatore e tutela della concorrenza: considerazioni introduttive. – 2. L’ambito oggettivo di applicazione della dir. 2005/29/Ce e la definizione di pratica commerciale sleale *business to consumer*. – 3. Il divieto generale di realizzare pratiche commerciali sleali nei rapporti fra professionisti e consumatori. L’art. 5 della dir. 2005/29/Ce quale principio immanente nel sistema europeo delle relazioni commerciali. – 4. (*Segue*). Le pratiche commerciali ingannevoli e le pratiche commerciali aggressive. – 5. (*Segue*). Le pratiche commerciali in ogni caso sleali. – 6. I destinatari della tutela predisposta dalla dir. 2005/29/Ce: il consumatore medio e il consumatore vulnerabile. – 7. L’attuazione nell’ordinamento italiano della dir. 2005/29/Ce e la tutela amministrativa degli interessi dei consumatori, anche alla luce delle novità introdotte dalla dir. 2019/2161/Ue. Brevi cenni sugli altri strumenti di tutela collettiva avverso le pratiche commerciali scorrette. – 8. (*Segue*). I rimedi di diritto privato avverso le pratiche commerciali scorrette fra incertezze e prospettive di riforma.

1. La disciplina generale in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer* di cui alla dir. 2005/29/Ce, fra tutela del consumatore e tutela della concorrenza: considerazioni introduttive.

Sin dai suoi esordi, l’Unione europea ha promosso la creazione di un mercato comune di ispirazione liberista, che fosse in grado di assicurare, al suo interno, un elevato grado di benessere socioeconomico, anche e soprattutto attraverso la promozione degli scambi commerciali fra gli Stati membri ⁽¹⁾.

La costruzione del mercato europeo, infatti, muove dal presupposto che la realizzazione di una rete capillare di traffici transfrontalieri in libera concorrenza rappresenti una fonte di arricchimento tanto collettivo, quanto individuale ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Come è noto, il «mercato comune», istituito con il Trattato di Roma del 1957, mirava all’eliminazione delle barriere commerciali fra gli Stati membri, attraverso la piena attuazione delle libertà di circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali. Successivamente, con il progredire del processo di integrazione europea e l’adozione dell’Atto unico europeo, prima, e del Trattato di Maastricht, poi, l’espressione «mercato comune» è stata sostituita nei Trattati con quella di «mercato interno», dalla portata ben più ampia. Nel mercato interno, infatti, oltre all’attuazione delle libertà fondamentali, lo sforzo delle istituzioni è rivolto anche all’attuazione delle altre politiche comuni, le cc.dd. politiche di accompagnamento, prima fra tutte quella in materia di tutela dei consumatori, finalizzate a garantire, entro i confini dell’Unione europea, un elevato livello di coesione non solo economica, ma anche sociale. Sul punto, si vedano, *ex multis*, G. TESAURO, *Diritto dell’Unione europea*, VII ed., Padova, 2012, p. 391 ss. e A. ARENA, F. BESTAGNO e G. ROSSOLILLO, *Mercato Unico e libertà di circolazione nell’Unione europea*, Torino, 2016, p. 1 ss.

⁽²⁾ Si vedano, a tal proposito, le considerazioni svolte da A. GENTILI, *Pratiche sleali e tutele legali: dal modello economico alla disciplina giuridica*, in *Riv. dir. priv.*, 2010, fasc. 3, p. 46 s., il quale osserva che la costruzione del mercato europeo muove dalla convinzione che, solo all’interno di un mercato nel quale offerta e domanda possono incontrarsi liberamente, è possibile realizzare, attraverso la soddisfazione dei bisogni individuali, anche l’arricchimento della collettività, fondando un equilibrio economico generale. Infatti, come osserva l’Autore (p. 47): «lo scambio ha in sé stesso la sua migliore regola: l’utilità. Ciascuno

In un mercato altamente competitivo come quello euro-unitario la domanda transfrontaliera, aumentando la pressione concorrenziale, consente di incrementare l'offerta di prodotti sempre più efficienti e innovativi, quale naturale conseguenza dello sforzo compiuto dalle imprese per distinguersi dalle concorrenti.

Inoltre, la promozione dei traffici commerciali reca con sé non solo un innalzamento della qualità dei beni e dei servizi, ma anche la possibilità, per i consumatori e per gli utenti, di beneficiare di prezzi più vantaggiosi: pur di rimanere sul mercato, infatti, i professionisti sono disposti ad adeguare i prezzi dei loro prodotti e/o servizi a quelli delle aziende concorrenti, portandoli ad un livello più accettabile per i consumatori e per gli utenti dei vari Stati membri ⁽³⁾.

Tuttavia, perché il mercato europeo possa effettivamente contribuire alle utilità individuali e collettive e non trasformarsi, per contro, in una sorta di “campo di battaglia” senza vincitori né vinti, è necessario che la libertà di concorrenza tra le imprese si attui entro i confini predeterminati da un sistema di regole eguali per tutti, che contrastino la realizzazione, da parte degli operatori economici, di condotte sleali e anticoncorrenziali ⁽⁴⁾.

Nel novero delle condotte che, se realizzate, rischiano di minare alla base il funzionamento del mercato concorrenziale europeo, assumono un ruolo particolarmente rilevante le cc.dd. pratiche commerciali sleali *business to consumer* ⁽⁵⁾, la cui essenza

guidato dalle sue utilità cede ed acquisisce fino alla situazione per lui ottimale. Che è anche l'ottimo della collettività».

⁽³⁾ Giova richiamare, in questa sede, le considerazioni svolte nel «*Libro Verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea*» del 2 ottobre 2001, COM (2001), 531 def., p. 2, ove si osserva: «è il movimento transfrontaliero di beni e di servizi che permette ai consumatori di trarre vantaggio da buone occasioni e di beneficiare di prodotti e servizi innovativi e di compiere le scelte più convenienti. Questa domanda transfrontaliera aumenta la pressione della concorrenza nel mercato interno e permette un'offerta di beni e di servizi più efficiente e a prezzi competitivi». Parimenti, nella «*Relazione illustrativa della proposta di direttiva relativa alle pratiche commerciali sleali fra imprese e consumatori nel mercato interno*» del 18 giugno 2003, COM (2003) 356 def., p. 2, si mette in luce che, ai fini della promozione del buon funzionamento del mercato interno, è indispensabile incentivare i traffici transfrontalieri sotto il profilo sia quantitativo, sia qualitativo, in quanto ciò consente non solo l'armonizzazione dei prezzi e la loro riconduzione a livelli accettabili da parte dei consumatori provenienti dai vari Stati membri, ma anche la possibilità per questi ultimi di attingere a beni e servizi di qualità superiore rispetto a quelli offerti dal mercato nazionale, stimolando così una maggiore e più effettiva concorrenza fra le imprese.

⁽⁴⁾ Come osserva S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, p. 5, nel mercato altamente competitivo dell'Unione europea occorre impedire che la pressione concorrenziale spinga le imprese a rinunciare *a priori* a una gara ad armi pari con le concorrenti, inducendole ad optare per l'adozione di condotte sleali o pratiche anticoncorrenziali che metterebbero a rischio l'essenza e la sopravvivenza stessa della concorrenza.

⁽⁵⁾ Si veda, per tutti, E. BARGELLI, *L'ambito di applicazione della direttiva 2005/29/Ce*, in *Le pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/Ce e il diritto italiano*, a cura di G. De Cristofaro, Torino, 2007, p. 86, ad avviso della quale le pratiche commerciali sleali fra imprese e consumatori vanno collocate nella più ampia categoria delle pratiche anticoncorrenziali. Infatti, l'Autrice rileva che «è nel campo della concorrenza sleale che può rinvenirsi il primo nucleo della disciplina delle

risiede nell'approffittamento, da parte delle imprese, delle condizioni di asimmetria negoziale nelle quali si vengono a trovare i consumatori, al fine di falsare le scelte d'acquisto di questi ultimi, convogliandole verso i loro prodotti, a discapito di quelli dei concorrenti ⁽⁶⁾.

Partendo dal presupposto che la tutela della libertà di scelta dei consumatori rappresenta una condizione essenziale per garantire il buon funzionamento del mercato interno e l'instaurazione delle condizioni per lo svolgimento di una gara ad armi pari tra le imprese, l'adozione della dir. 2005/29/Ce ⁽⁷⁾, a seguito di un lungo e travagliato *iter*

pratiche commerciali, seppure guardate dall'angolo visuale della tutela dei soli imprenditori concorrenti. Del resto, ogni condotta idonea a falsare la libertà e l'effettività della concorrenza e a turbare il fisiologico andamento del mercato può dirsi – in ultima analisi ed eventualmente in modo solo indiretto – pregiudizievole anche per il pubblico dei consumatori e degli utenti».

⁽⁶⁾ Cfr. A. GENTILI, *Pratiche sleali e tutele legali: dal modello economico alla disciplina giuridica*, cit., p. 49 ss., il quale afferma che l'essenza delle pratiche commerciali sleali *business to consumer* risiede nell'approffittamento da parte del professionista della limitata razionalità del consumatore medio, in un modo che può rendere la scelta del consumatore non autentica.

Per quanto concerne le asimmetrie negoziali che si frappongono fra professionisti e consumatori, si veda, in particolare, M. ADDIS, *Le pratiche commerciali sleali e le riserve di fiducia delle imprese: aspetti positivi e questioni irrisolte*, in *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, a cura di E. Minervini e L. Rossi Carleo, Milano, 2007, p. 61 ss., la quale osserva che ne esistono almeno cinque tipologie. La prima concerne le così dette «asimmetrie informative contingenti», che fanno riferimento a tutte quelle situazioni nelle quali il consumatore non dispone delle informazioni necessarie per risolvere al meglio il suo problema decisionale, oppure ha a disposizione tali informazioni, ma non è in grado di leggerle e valutarle (come si avrà modo di approfondire in seguito, tale tipologia di asimmetria sembrerebbe la principale causa di debolezza del consumatore nell'ambito del settore alimentare). La seconda tipologia può essere definita come «asimmetria valutativa strutturale» e ricorre nelle ipotesi nelle quali il consumatore si deve confrontare con prodotti la cui complessità può dipendere o dalla mancanza di schemi cognitivi per la valutazione nel merito del prodotto (come nel caso dei prodotti finanziari) o per la frequenza diradata nel tempo dell'acquisto (come nel caso della sottoscrizione di un mutuo per l'acquisto di un immobile). Nell'ambito della terza categoria di asimmetrie, vengono in considerazione le «asimmetrie valutative temporali», con riferimento alle quali trascorre un considerevole lasso di tempo fra il momento in cui il consumatore prende la decisione d'acquisto e la manifestazione esplicita delle *performance* del prodotto acquistato. La quarta categoria è costituita, invece, dalle «asimmetrie di transizione», che definiscono quelle situazioni nelle quali il consumatore risulta vincolato nelle sue scelte o nella fase negoziale o nelle modalità di consumo, con costi di transizione strutturalmente o contrattualmente elevati. Tali ipotesi si verificano, in particolare, allorché le imprese rendono difficile lo scioglimento del vincolo negoziale su iniziativa del consumatore, costringendolo, in caso di recesso, ad alternative non ottimali. Infine, nell'ambito della quinta tipologia, ricorrono le «asimmetrie dimensionali o negoziali», che si verificano quando esiste uno squilibrio notevole fra le dimensioni delle due controparti, come nel tipico caso del consumatore che si deve relazionare con un'impresa che opera in regime di monopolio.

⁽⁷⁾ Dir. 2005/29/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, che modifica la direttiva 84/450/Cee del Consiglio e le direttive 97/7/Ce, 98/27/Ce e 2002/65/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio e il reg. Ce n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»), in *G.U.U.E.* n. L 149 dell'11 giugno 2005, p. 22 ss.

Fra i numerosi contributi che hanno analizzato le novità introdotte dalla dir. 2005/29/Ce si vedano, in particolare, quelli di G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2008, p. 1057 ss.; ID., *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori: il d.legisl. n. 146 del 2 agosto 2007, attuativo della dir. 2005/29/CE*, in *Studium iuris*, 2007, p. 1181 ss.; ID., *La direttiva n. 05/29/Ce e l'armonizzazione completa delle legislazioni nazionali in materia di pratiche commerciali*, in *La nuova giur. civ. comm.*, 2009, p. 1061 ss.; E. BARGELLI, R. CALVO, A. CIATTI, G. DE CRISTOFARO, L. DI NELLA e R. DI RAIMO, *Pratiche commerciali scorrette e codice del consumo*, a cura di G. De Cristofaro, Torino, 2008, *passim*; G. DE

normativo ⁽⁸⁾, ha risposto all'esigenza, fortemente avvertita dalle istituzioni europee e dagli operatori economici, di creare un quadro giuridico uniforme e generale in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer*, fornendo, al contempo, una tutela diretta agli interessi economici dei consumatori e una tutela indiretta agli interessi legittimi delle aziende concorrenti, laddove pregiudicate dalla realizzazione di simili condotte ⁽⁹⁾.

Giova ricordare che, con l'adozione della dir. 2005/29/Ce, il legislatore europeo ha inteso rimuovere gli ostacoli di ordine giuridico che si frapponevano a una piena realizzazione dei traffici transfrontalieri all'interno del mercato unico, determinati dall'esistenza di significative divergenze normative fra gli Stati membri in materia di pratiche commerciali *business to consumer*. Infatti, tali differenze, da un lato, rendevano difficoltosa alle imprese la promozione dei prodotti e dei servizi fuori dai confini del

CRISTOFARO, R. CALVO, L. DI NELLA, A. CIATTI e R. DI RAIMO, *Cinque voci sulla direttiva comunitaria 2005/29/Ce in tema di pratiche commerciali sleali*, in *Contr. e impr./Europa*, 2007, p. 1 ss.; E. BARGELLI, R. CALVO, A. CIATTI, G. DE CRISTOFARO, L. DI NELLA, R. DI RAIMO, *Le «pratiche commerciali sleali» tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/Ce e il diritto italiano*, a cura di G. De Cristofaro, cit., *passim*; AA. VV., *Le pratiche commerciali sleali, direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, a cura di E. Minervini e L. Rossi Carleo, cit., p. 1 ss.; AA. VV., *The Regulation of Unfair Commercial Practices under EC directive 2005/29. New Rules and New Techniques*, a cura di S. Weatherill e U. Bernitz, Oxford, 2007, *passim*; C. GRANELLI, *Le «pratiche commerciali scorrette» tra imprese e consumatori: l'attuazione della direttiva 2005/29/CE modifica il codice del consumo*, in *Obbl. e contr.*, 2007, p. 776 ss.; G. B. ABBAMONTE, *The Unfair commercial Practices Directive: an Example o the New European Consumer Protection Approach*, in *12 Columbia Journal of European Law*, 2006, p. 696 ss.; P. BARTOLOMUCCI, *Le pratiche commerciali sleali ed il principio di trasparenza nei rapporti tra professionisti e consumatori*, in *Contr. e impr.*, 2007, p. 1417 ss.; AA. VV., *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette*, a cura di A. Genovese, Padova, 2008, *passim*; A. GENOVESE, *La normativa sulle pratiche commerciali scorrette*, in *Giur. comm.*, 2008, p. 765 ss.; A. LEONE, *Pubblicità ingannevole e pratiche commerciali sleali fra tutela del consumatore e delle imprese*, in *Riv. dir. ind.*, 2008, III, p. 255 ss.; A. GENTILI, *Pratiche sleali e tutele legali: dal modello economico alla disciplina giuridica*, cit., p. 37 ss.; N. ZORZI GALGANO, *Il controllo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulle pratiche commerciali ingannevoli ed aggressive*, in *Contr. e impr.*, 2010, p. 671 ss.; M. LIBERTINI, *Clausola generale e disposizioni particolari nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, in *Contr. e impr.*, 2009, p. 1 ss.; E. GUERINONI, *Le pratiche commerciali scorrette: fattispecie e rimedi*, Torino, 2010, *passim*; M. BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, Milano, 2016, *passim*.

⁽⁸⁾ Sui vari passaggi dell'iter normativo che ha portato all'adozione della dir. 2005/29/Ce, avviato con la presentazione del già citato «Libro Verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea», si veda, *ex multis*, L. DI MAURO, *L'Iter normativo: dal Libro Verde sulla tutela dei consumatori alla direttiva sulle pratiche commerciali sleali*, in *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, a cura di E. Minervini e L. Rossi Carleo, cit., p. 25 ss.

⁽⁹⁾ Cfr. A. M. MANCALEONI, *I contratti con i consumatori tra diritto comunitario e diritto comune europeo*, Napoli, 2005, p. 224. Osserva l'Autrice che il legislatore europeo, nell'adottare la dir. 2005/29/Ce, si è ispirato ai modelli giuridici anglo-americani, nei quali il legame fra tutela dei consumatori e tutela della concorrenza è particolarmente accentuato, essendo attribuita ad un'unica *authority* il compito di vigilare sull'una e sull'altra. In proposito, si vedano anche le considerazioni svolte da L. LORENZONI, *Il riparto di competenze tra Autorità indipendenti nella repressione delle pratiche commerciali scorrette*, in *Riv. it. di Antitrust*, 2018, p. 94 ss. la quale evidenzia come la complementarietà fra la disciplina della concorrenza e la normativa a tutela dei consumatori abbia origini risalenti, affondando le proprie radici nell'istituzione (nel 1914) della *Federal Trade Commission* statunitense, che costituisce il primo e più importante esempio di autorità indipendente a tutela della concorrenza, alla quale, sin dal 1938, sono state affidate competenze trasversali in materia di tutela dei consumatori.

proprio Paese, per il rischio di incorrere in sanzioni o elevati oneri amministrativi; dall'altro, accrescevano la diffidenza dei consumatori negli acquisti transfrontalieri, reputati – spesso erroneamente – meno “garantiti” di quelli nazionali ⁽¹⁰⁾.

Sino all'adozione della dir. 2005/29/Ce, il legislatore europeo era intervenuto in materia di pratiche commerciali *business to consumer* seguendo un approccio verticale e di armonizzazione minimale ⁽¹¹⁾, lasciando agli Stati membri la possibilità, anche nei settori armonizzati, di mantenere o di introdurre disposizioni più severe a tutela dei consumatori. A ciò si aggiunga che, nonostante la progressiva ascesa del *consumerism* europeo ⁽¹²⁾, nei settori completamente privi di armonizzazione, l'attenzione nei confronti

⁽¹⁰⁾ Si veda G. DE CRISTOFARO, *La direttiva 2005/29/CE. Contenuti, caratteristiche, rationes*, in *Le «pratiche commerciali sleali» tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, cit., p. 2.

⁽¹¹⁾ Fra le direttive antecedenti all'adozione della dir. 2005/29/Ce e relative alla tutela degli interessi economici dei consumatori, G. DE CRISTOFARO, *La direttiva 2005/29/CE. Contenuti, caratteristiche, rationes*, in *Le «pratiche commerciali sleali» tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, cit., p. 2, nt. 2, ricorda la dir. 85/577/Cee del 20 dicembre 1985 per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali, in *G.U.C.E.* n. L 372 del 31 dicembre 1985, p. 31 ss.; la dir. 87/102/Cee del 22 dicembre 1986 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo, in *G.U.C.E.* n. L 42 del 12 febbraio 1987, p. 48 ss., successivamente modificata dalla dir. 90/88/Cee del 22 febbraio 1990, in *G.U.C.E.* n. L 61 del 10 marzo 1990, p. 14 ss. e dalla dir. 98/7/Ce del 16 febbraio 1998, in *G.U.C.E.* n. L 101 del 1° aprile 1998, p. 17 ss.; la dir. 93/13/Cee del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, in *G.U.C.E.* n. L 95 del 21 aprile 1993, p. 29 ss.; la dir. 94/47/Ce del 26 ottobre 1994, concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili, in *G.U.C.E.* n. L 280 del 29 ottobre 1994, p. 83 ss.; la dir. 97/7/Ce del 20 maggio 1997, riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza, in *G.U.C.E.* n. L 144 del 4 giugno 1997, p. 19 ss.; la dir. 99/44/Ce del 25 maggio 1999, su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo, in *G.U.C.E.* n. L. 171 del 7 luglio 1999, p. 12 ss.; la dir. 2002/65/Ce del 23 settembre 2002, concernente la commercializzazione a distanza dei servizi finanziari ai consumatori, in *G.U.C.E.* n. L 271 del 9 ottobre 2002, p. 16 ss. Si ricordano, inoltre, gli artt. 9-11 della dir. 2000/31/Ce dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»), in *G.U.C.E.* n. L 178 del 17 luglio 2000, p. 1 ss.; e gli artt. 20-21 della dir. 2002/22/Ce del 7 marzo 2002 relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica («Direttiva servizio universale»), in *G.U.C.E.* n. L 108 del 24 aprile 2002, p. 51 ss.).

⁽¹²⁾ È noto che, originariamente, nelle norme europee di rango primario, la tutela dei consumatori non era prevista come specifico ambito di intervento della compagine europea, tanto che eventuali misure erano giustificate da motivazioni prettamente economiche, relative alla necessità di armonizzare le disposizioni vigenti nei vari Stati membri per favorire la libera circolazione delle merci nel mercato interno. Le principali tappe di sviluppo del *consumerism* europeo sono coincise con alcune importanti modifiche intervenute a livello dei Trattati dell'Unione europea. Il Trattato di Roma, firmato il 25 marzo 1957, non contemplava inizialmente la protezione dei consumatori come uno specifico ambito di intervento da parte delle Istituzioni europee, tanto che essa vi emergeva solo in via incidentale, in particolare nel Preambolo, nell'art. 2, nell'art. 39, par. 1, lett. e), nell'art. 40, n. 3, nell'art. 85, n. 3 e nell'art. 86, lett. b). In seguito, con l'adozione dell'Atto Unico europeo, sottoscritto il 17 febbraio 1986, la tutela degli interessi dei consumatori è divenuta uno dei fini delle politiche europee e un utile strumento per il legislatore al fine di assicurare il corretto funzionamento del mercato (come hanno avuto modo di sottolineare, tra gli altri, A. MILETTI, *Obblighi informativi e tutela della salute del consumatore. Health claims, prescrizioni di forma ed obbligo di informare sé stesso*, Napoli, 2012, p. 15 ss. e N. LUCIFERO, *La sicurezza alimentare e la tutela degli interessi del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 80). Tuttavia, solo con il Trattato di Maastricht, sottoscritto il 7 febbraio 1992, si è provveduto a introdurre il Titolo XI del Trattato CEE (ex

delle esigenze di tutela degli interessi consumeristici era piuttosto disomogenea all'interno dell'Unione: in alcuni Stati, invero, era stata adottata da tempo una regolamentazione specifica dei rapporti *business to consumer*, talvolta, persino più garantista di quella europea successivamente introdotta; in altri, come l'Italia, ad esempio, il tema concernente la tutela dei diritti economici dei consumatori aveva acquisito rilevanza, invece, solo a seguito dell'attuazione delle prime direttive europee in materia⁽¹³⁾. All'interno della compagine europea ciò aveva comportato, in definitiva, la creazione di un quadro normativo privo di organicità, caratterizzato da un elevato tasso di frammentarietà e da incongruenze interne⁽¹⁴⁾.

Con la dir. 2005/29/Ce si verifica, dunque, un mutamento radicale nell'approccio sino ad allora seguito dalle istituzioni europee, non essendo consentito agli Stati membri introdurre o mantenere, in sede di sua attuazione, disposizioni atte a fornire ai consumatori non solo un trattamento *in peius*, ma anche *in melius*⁽¹⁵⁾.

Titolo XIV Trattato CE, ora Titolo XV del Trattato FUE), specificatamente dedicato alla tutela dei consumatori, alla quale era dedicato, in particolare, l'art. 129A (*ex art.* 153 Trattato CE, ora art. 169 Trattato FUE). La tutela dei consumatori è stata rafforzata con la successiva adozione del Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997 e, infine, con l'adozione del Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, che si occupa ampiamente del diritto dei consumatori. A tal proposito, si deve fare riferimento all'art. 169 Trattato FUE, in forza del quale «Al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, l'Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori, nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione, per la salvaguardia dei propri interessi» (par. 1). Tali diritti vengono assicurati dall'Unione mediante l'adozione, ai sensi dell'art. 114 Trattato FUE (*ex art.* 95 Trattato CE), di misure per il mercato interno e per il sostegno e il controllo delle politiche degli Stati membri. Gli Stati membri possono anche introdurre misure di protezione più rigorose (art. 169, par. 3, Trattato FUE), purché compatibili con i Trattati e notificate alla Commissione. Il contenuto dell'art. 153, par. 2, Trattato CE, inoltre, è stato trasposto in posizione di assoluta preminenza, ovvero, all'art. 12 del Trattato FUE, inserito a sua volta all'interno del Titolo II, intitolato «Disposizioni di applicazione generale». In base all'art. 12 «Nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività dell'Unione sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori». Tale disposizione appare di particolare importanza, in quanto mette in luce la rilevanza che la tutela dei consumatori ha assunto nelle politiche europee, almeno a livello di Trattati. Non si deve dimenticare, inoltre, che la tutela dei consumatori è contemplata anche dall'art. 38 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale, ai sensi dell'art. 6 del Trattato UE, ha assunto lo stesso valore giuridico dei Trattati. Si vedano, in proposito, A. M. MANCALEONI, *Art. 38 Carta dei diritti fondamentali UE e Art. 169 TFUE*, in *Commentario breve al diritto dei consumatori*, a cura di G. De Cristofaro e A. Zaccaria, II ed., Padova, 2013, p. 20 ss. e L. ROSSI CARLEO, *Il diritto dei consumi: profili introduttivi*, in *Diritto dei consumi. Soggetti, contratti, rimedi*, a cura di L. Rossi Carleo, Torino, 2012, p. 1 ss.

⁽¹³⁾ Si veda, in proposito, A. M. MANCALEONI, *I contratti con i consumatori tra diritto comunitario e diritto comune europeo*, cit., p. 8 s.

⁽¹⁴⁾ Si veda E. GUERINONI, *Le pratiche commerciali scorrette. Fattispecie e rimedi*, cit., p. 23.

⁽¹⁵⁾ In proposito, si veda G. DE CRISTOFARO, *La direttiva 2005/29/Ce. Contenuti, rationes, caratteristiche*, cit., p. 32 ss., il quale osserva che la natura di armonizzazione completa della dir. 2005/29/Ce emerge dall'assenza nel testo normativo, della statuizione – presente in pressoché tutte le direttive sino ad allora adottate dal legislatore europeo in materia di tutela degli interessi economici dei consumatori – che autorizza gli Stati membri ad introdurre o mantenere nel settore disciplinato dalla direttiva disposizioni più rigorose, che assicurino ai consumatori un grado di protezione maggiore.

La direttiva attua, inoltre, per la prima volta un intervento orizzontale di regolazione delle pratiche commerciali *business to consumer* realizzate in sede precontrattuale, contrattuale e post contrattuale, sancendo regole di *fair trading* dalla portata amplissima, destinate a riguardare tutte le condotte legate alla promozione e alla vendita di prodotti o servizi non disciplinate da altri provvedimenti normativi di natura settoriale ⁽¹⁶⁾.

Tanto l'approccio di armonizzazione massima (o assoluta), quanto l'introduzione di una disciplina di carattere orizzontale risultano orientati al perseguimento degli obbiettivi sanciti dall'art. 1 della direttiva, ovverosia, nell'ordine, contribuire al corretto funzionamento del mercato interno e conseguire un livello elevato di tutela dei consumatori.

Al riguardo, merita osservare che la dir. 2005/29/Ce individua espressamente, quale propria base giuridica, il solo art. 95 TCE (oggi art. 114 TFUE), facendo riferimento all'obbiettivo del ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri per garantire il corretto funzionamento del mercato interno. Rimane, dunque, solo implicita l'altra base giuridica del provvedimento, ovverosia l'art. 153 TCE (oggi art. 169 TFUE), che fa riferimento agli interventi normativi in materia di tutela dei consumatori. Il fatto che la direttiva contempra come base giuridica il solo art. 95 TCE non sembrerebbe, tuttavia, privo di rilievo sotto il profilo interpretativo, contribuendo all'impressione che, nel provvedimento, la tutela dei consumatori risulti concepita in modo strumentale all'obbiettivo, di stampo mercantilistico, del potenziamento dei traffici transfrontalieri.

In altri termini, la base giuridica della dir. 2005/29/Ce consente di rilevare che, nonostante il diritto *antitrust* europeo debba confrontarsi con le cc.dd. politiche di accompagnamento, prima fra tutte quella in materia di tutela dei consumatori, è pur sempre nella creazione di un mercato integrato, efficiente e altamente concorrenziale che l'eterogeneità dei fini perseguiti dalle istituzioni europee trova una propria sintesi e un proprio punto di equilibrio, secondo le logiche proprie dell'«economia sociale fortemente competitiva» dell'Unione europea ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Sulla natura sussidiaria della dir. 2005/29/Ce, si veda *infra*, sub Cap. II.

⁽¹⁷⁾ Come è noto, il concetto di economia sociale di mercato fortemente competitiva è stato introdotto con l'art. 3, par. 3, del TUE in virtù delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, quindi, in un momento successivo all'adozione della dir. 2005/29/Ce. In precedenza, l'art. 3 TCE richiamava l'attenzione sulla creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non fosse falsata nel mercato comune. Al di là delle diverse terminologie utilizzate, vi è, nondimeno, chi ritiene che il riferimento all'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che risale alla Scuola di Friburgo, non abbia natura innovativa, bensì ricognitiva: esso, infatti, risponderrebbe allo scopo di ribadire, anche a livello dei Trattati, che, alla base dell'ordinamento europeo, vi è una precisa scelta di sistema che impone di considerare le politiche di concorrenza nel quadro delineato dalle politiche sociali, con conseguente necessità di operare un continuo bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco, ai fini del raggiungimento di un equilibrio economico

Volendo solo accennare alla struttura della direttiva, giova rilevare che la tutela degli interessi dei consumatori e della libera concorrenza viene perseguita mediante l'imposizione di una clausola generale di comportamento per i professionisti. Il fulcro dell'intera disciplina è rappresentato, infatti, dall'art. 5, nel quale si afferma che sono vietate le pratiche commerciali sleali realizzate nell'ambito dei rapporti *business to consumer*, dovendosi intendere per tali le condotte contrarie alle «norme di diligenza professionale» e idonee a «falsare il comportamento commerciale» del consumatore medio.

In base ad uno schema di accertamento della slealtà di tipo piramidale o a cerchi concentrici, la direttiva declina il divieto generale attraverso i divieti particolari di realizzare pratiche ingannevoli (artt. 6 e 7) o aggressive (artt. 8 e 9), nonché attraverso il divieto di realizzare pratiche commerciali considerate «in ogni caso» sleali, elencate nell'allegato I⁽¹⁸⁾.

A fronte di una disciplina sostanziale decisamente articolata e complessa, la parte, per così dire, procedimentale della direttiva risulta piuttosto ridotta: gli artt. 11 ss. affidano, invero, agli Stati membri il compito di individuare i rimedi e i regimi sanzionatori

generale. In tal senso, si veda, in particolare, S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 33 ss., la quale osserva, altresì, che la scelta di inserire l'espressione in questione nei Trattati, si carica di un significato ulteriore rispetto a quello prettamente ricognitivo. Più nello specifico, alla luce della delicata congiuntura economica che ha fatto da sfondo all'adozione del Trattato di Lisbona, il riferimento all'economia sociale di mercato fortemente competitiva dovrebbe costituire una sorta di monito rispetto alle istanze nazionalistiche che hanno caratterizzato l'ultimo decennio, significando che, seppure nei limiti fissati dai Trattati, laddove il perseguimento degli obiettivi comuni lo richieda, le decisioni strategiche devono essere assunte a livello centrale. Deporrebbe a favore di tale ricostruzione lo stesso disposto dell'art. 3, par. 3, TUE, nella misura in cui «l'affermazione in forza della quale lo sviluppo sostenibile dell'Europa deve basarsi su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su di un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che miri alla piena occupazione e al progresso sociale, e su di un elevato livello di tutela e di miglioramento delle qualità dell'ambiente, è accompagnata (anche) dall'enunciazione del principio in forza del quale l'Unione promuove la coesione sociale, politica e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri».

L'idea secondo la quale l'introduzione dell'espressione *de qua* nel testo dei Trattati non comporterebbe un vero e proprio scostamento rispetto al passato, sembrerebbe condivisa anche da A. GENTILI, *Pratiche sleali e tutele legali: dal modello economico alla disciplina giuridica*, cit., p. 45 s.: l'Autore mette in evidenza, invero, che l'adozione della dir. 2005/29/Ce risponde all'esigenza di realizzare, contemporaneamente, obiettivi di efficienza economica (promuovendo la lealtà degli scambi commerciali) e di giustizia sociale (tutelando gli interessi economici dei consumatori), nella prospettiva di un'incentivazione dei commerci transfrontalieri e della pressione concorrenziale, che risponda ai principi che sorreggono il concetto di economia sociale di mercato fortemente competitiva, di cui all'art. 3 TUE.

Contra, si vedano comunque F. CARUSO e P. DE PASQUALE, *Mercato comune ed unione economica quali strumenti di realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea*, in *L'ordinamento europeo*, III, *Le politiche dell'Unione*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2008, p. 12 s., i quali invece sostengono che il Trattato di Lisbona abbia inteso segnare un deciso cambio di rotta rispetto al passato.

⁽¹⁸⁾ Mentre l'allegato I è dedicato alle pratiche commerciali considerate in ogni caso sleali, l'allegato II concerne le disposizioni di diritto europeo che stabiliscono norme in materia di pubblicità e comunicazioni commerciali.

attivabili in caso di violazione della normativa di recepimento, limitandosi a fornire, in merito, solo talune prescrizioni di massima.

Segue, infine, una serie di disposizioni volte alla modifica di provvedimenti preesistenti, quali la dir. 84/450/Ce ⁽¹⁹⁾ in materia di pubblicità ingannevole e comparativa; le direttive 97/7/Ce ⁽²⁰⁾ e 2002/65/Ce ⁽²¹⁾ in materia di contratti *business to consumer* conclusi a distanza; la dir. 98/27/Ce ⁽²²⁾ in tema di provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori e il reg. Ce n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori ⁽²³⁾.

Ogni intervento di regolazione del mercato, incidendo su complesse dinamiche economiche e sociali, destinate a mutare costantemente in virtù del progredire del processo di globalizzazione, nonché degli sviluppi delle nuove tecnologie, necessita, nel tempo, di un'opera di revisione e/o di ripensamento in termini evolutivi ⁽²⁴⁾. Per quanto

⁽¹⁹⁾ La dir. 84/450/Cee del Consiglio del 10 settembre 1984 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri in materia di pubblicità ingannevole, in *G.U.C.E.* n. L 250 del 19 settembre 1984, p. 17 ss., più volte modificata, è infine confluita nella dir. 2006/114/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa (versione codificata), in *G.U.U.E.* n. L 376 del 27 dicembre 2006, p. 21 ss.

Le modifiche apportate dalla dir. 2005/29/Ce alla direttiva in materia di pubblicità ingannevole e comparativa hanno riguardato, in particolare, l'art. 1 della dir. 84/450/Cee, ove sono stati esclusi, dal novero degli interessi che la direttiva si propone di tutelare, quelli dei consumatori e «del pubblico in generale», al fine di relegare le disposizioni in materia di pubblicità ingannevole e comparativa alla sola disciplina dei rapporti *business to business*. Questo in quanto la pubblicità, rientrando nella definizione di pratica commerciale contemplata dalla dir. 2005/29/Ce, laddove leda (anche) gli interessi dei consumatori, risulta assoggettata al regime in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer*.

⁽²⁰⁾ Dir. 97/7/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 1997 riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza, in *G.U.C.E.* n. L. 144 del 4 giugno 1997, p. 19 ss., oggi abrogata dalla dir. 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/Cee del Consiglio e della direttiva 1999/44/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/Cee del Consiglio e la direttiva 97/7/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, in *G.U.U.E.* n. L 304 del 22 novembre 2011, p. 64 ss.

⁽²¹⁾ Dir. 2002/65/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori e che modifica la direttiva 90/619/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/Ce e 98/27/Ce, in *G.U.C.E.* n. L 271 del 9 ottobre 2002, p. 16 ss.

⁽²²⁾ Dir. 98/27/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 1998 relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, in *G.U.C.E.* n. L 166 dell'11 giugno 1998, p. 51 ss., abrogata e sostituita dalla dir. 2009/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, in *G.U.U.E.* n. L 110 del 1° maggio 2009, p. 30 ss.

⁽²³⁾ Reg. Ce n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori («Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori»), in *G.U.U.E.* n. L 364 del 9 dicembre 2004 p. 1 ss., oggi sostituito dal reg. Ue n. 2394/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il reg. Ce n. 2004/2006, in *G.U.U.E.* n. L 345 del 27 dicembre 2017, p. 1 ss.

⁽²⁴⁾ Si vedano, in proposito, le considerazioni di S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 10 s.

riguarda la dir. 2005/29/Ce, merita osservare, sin da ora, che una parziale opera di revisione è stata realizzata, di recente, con la dir. 2019/2161/UE del 27 novembre 2019⁽²⁵⁾.

Tale provvedimento⁽²⁶⁾, le cui normative di recepimento, da adottarsi entro il 28 novembre 2021, troveranno applicazione a decorrere dal 28 maggio 2022⁽²⁷⁾, ha introdotto diverse modifiche non solo alla dir. 2005/29/Ce, ma anche ad altri atti normativi in materia di tutela dei consumatori⁽²⁸⁾, sempre nell'ottica di ammodernare le relative discipline e consentirne una migliore applicazione⁽²⁹⁾.

Ebbene, con particolare riguardo alla direttiva in materia di pratiche commerciali sleali, il legislatore europeo ha ritenuto opportuno incidere sia sulla parte sostanziale, sia su quella procedurale.

Come si avrà modo di vedere a breve, sotto il primo aspetto, in particolare, si è provveduto ad ampliare l'ambito di applicazione della direttiva, incrementando sensibilmente il novero delle condotte suscettibili di integrare i parametri della slealtà.

⁽²⁵⁾ Dir. 2019/2161/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 che modifica la dir. 93/13/CEE del Consiglio e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione europea relative alla protezione dei consumatori, in *G.U.U.E.* n. L 328 del 18 dicembre 2019, p. 7 ss.

⁽²⁶⁾ Come per la dir. 2005/29/CE, anche per la dir. 2019/2161/UE il legislatore ha omesso di individuare esplicitamente quale base giuridica l'art. 169 TFUE, menzionando il solo art. 114 TFUE. Non v'è dubbio, tuttavia, che anche tale provvedimento rientri nel novero degli atti normativi tesi ad assicurare un elevato livello di protezione degli interessi dei consumatori.

⁽²⁷⁾ In particolare, l'art. 7 della dir. 2019/2161/UE prevede che «entro il 28 novembre 2021 gli Stati membri adottano e pubblicano le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione. Essi applicano tali disposizioni a decorrere dal 28 maggio 2022. Le disposizioni adottate dagli Stati membri contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri.

Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni principali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva».

⁽²⁸⁾ Si tratta, in particolare, della dir. 93/13/CEE, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, cit.; della dir. 98/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori, in *G.U.C.E.* n. L 80 del 18 marzo 1998, p. 27 ss. e della dir. 2011/83/UE, cit.

⁽²⁹⁾ L'adozione della dir. 2019/2161/UE è intervenuta a seguito di un ampio controllo eseguito dalla Commissione fra il 2016 e il 2017 in merito all'adeguatezza della regolamentazione europea in materia di tutela dei consumatori e del *marketing*, che prende il nome di programma REFIT. Il programma REFIT mira non solo ad ammodernare e semplificare la legislazione europea a seguito di una valutazione d'impatto di essa, ma anche a renderla più comprensibile per i cittadini e gli operatori economici. La *ratio* è quella di abbattere gli oneri burocratici e i costi, assicurando i maggiori benefici possibili ai cittadini, alle imprese e alla società. Anche per questo, nell'ambito del programma, una particolare attenzione viene dedicata alle piccole realtà imprenditoriali, che costituiscono il novantanove per cento del tessuto imprenditoriale e che, tuttavia, sono fra le realtà maggiormente esposte ai costi derivanti dall'applicazione del diritto dell'Unione europea. Per approfondire, si consulti il sito web https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_it.

A dire il vero, si tratta, in larga misura, di fattispecie che fanno riferimento alle dinamiche del mercato digitale e che mirano a garantire una maggiore trasparenza ai consumatori che decidono di effettuare i loro acquisti nei mercati *on line* ⁽³⁰⁾.

Per quanto concerne il secondo aspetto, invece, la dir. 2019/2161/UE ha inciso sul profilo sanzionatorio e rimediabile, con lo scopo di potenziare la risposta degli ordinamenti statali rispetto alle infrazioni transfrontaliere ⁽³¹⁾, in modo da scongiurare il pericolo di innescare un clima di sfiducia da parte dei consumatori nei confronti del mercato unico ⁽³²⁾. La dir. 2019/2161/UE ha, così, introdotto, nella dir. 2005/29/CE, l'art. 11 *bis*, che impone agli Stati membri di prevedere rimedi proporzionati ed effettivi per i consumatori danneggiati dalle pratiche commerciali sleali, ma, soprattutto, ha modificato l'art. 13 di tale direttiva, concernente le sanzioni amministrative e/o giudiziarie comminabili dalle autorità statali, introducendo criteri uniformi per la valutazione delle condotte e rafforzando le misure sanzionatorie, con particolare riferimento alle infrazioni diffuse e alle infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale ⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ Cfr. C. GRANELLI, *Pratiche commerciali scorrette: le tutele individuali nel disegno di legge-delega di riforma del codice civile*, in *Contr.*, 2019, p. 498 s.

⁽³¹⁾ Nella «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la dir. 93/13/CEE del Consiglio e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione europea relative alla protezione dei consumatori», dell'11 aprile 2018, COM (2018) 185 def., viene evidenziato che il rafforzamento delle sanzioni perseguito con la dir. 2019/2161/UE ha lo scopo di aumentare l'effetto deterrente e l'efficacia delle azioni coordinate stabilite dal reg. UE n. 2394/2017. Nella stessa dir. 2019/2161/UE, del resto, vi sono numerosi richiami a tale regolamento, che confermerebbero l'esistenza di rapporto di complementarità fra le due discipline.

⁽³²⁾ Come evidenziato nella già citata proposta di direttiva, l'urgenza di introdurre diverse modifiche ai principali provvedimenti normativi in materia di tutela dei consumatori è dipesa, in particolare, dallo scandalo *Dieseldgate*, nel cui ambito alcuni costruttori di automobili avevano installato sulle auto una tecnologia per eludere i *test* sulle emissioni. Nel testo della proposta si rileva come simili violazioni transfrontaliere minino la fiducia dei consumatori nel mercato unico, perché alimentano il dibattito circa l'esistenza di strumenti efficaci a tutelare gli utenti e a risarcire i danneggiati.

Più nello specifico, dalla relazione illustrativa relativa alla proposta di direttiva emerge l'esigenza di apportare i seguenti miglioramenti: prevedere sanzioni più efficaci, proporzionate e dissuasive per le infrazioni diffuse transfrontaliere, in risposta alle novità introdotte dal reg. UE n. 2394/2017; rafforzare il diritto dei consumatori ad esperire rimedi individuali allorquando risultino danneggiati dalle pratiche commerciali scorrette; garantire una maggiore trasparenza per i consumatori sui mercati *on line*; ampliare la tutela dei consumatori rispetto ai servizi digitali; eliminare gli oneri per le imprese, soprattutto con riferimento all'adempimento degli obblighi informativi nell'ambito della contrattazione a distanza; fare chiarezza sulla libertà degli Stati membri di adottare norme su alcuni aspetti e forme delle vendite fuori dai locali commerciali, così come sulle norme relative alla commercializzazione ingannevole di prodotti a duplice qualità.

⁽³³⁾ Il reg. UE n. 2394/2017, all'art. 3, rispettivamente n. 3 e n. 4, definisce le infrazioni diffuse come le pratiche illegali che interessano almeno tre Stati membri, mentre le infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale sono definite come le pratiche che danneggiano un'ampia maggioranza dei consumatori dell'Unione europea, in due terzi degli Stati membri o due terzi o più della popolazione dell'Unione.

2. L'ambito oggettivo di applicazione della dir. 2005/29/Ce e la definizione di pratica commerciale sleale *business to consumer*.

L'ambito oggettivo di applicazione della dir. 2005/29/Ce è definito in modo molto ampio dall'art. 3 di essa, che, letto in combinato disposto con l'art. 2, lett. *d*), consente di delimitare la nozione di pratica commerciale *business to consumer* presa in considerazione dal legislatore europeo.

In particolare, nell'art. 3, par. 1, viene affermato che la direttiva «si applica alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori, come stabilite all'art. 5, poste in essere prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa a un prodotto».

La formulazione impressa a tale disposizione conferma la natura pro-concorrenziale della disciplina introdotta con la dir. 2005/29/Ce, in quanto la sua sfera di operatività non viene circoscritta al negozio giuridico concluso fra il professionista e il consumatore, bensì viene estesa all'intero rapporto di consumo, preso in considerazione nel suo divenire, dal primo contatto commerciale, sino, eventualmente, alla fase post-contrattuale⁽³⁴⁾.

In tale prospettiva, ponendo mente agli scopi della direttiva, risulta evidente che la tutela della libertà negoziale del consumatore viene assicurata spostando l'attenzione dall'atto all'attività degli operatori economici, prescindendo, cioè, dall'effettiva conclusione di un contratto⁽³⁵⁾. Sotto questo profilo, parte della dottrina ha avuto modo di sottolineare che il diritto dei consumi europeo, anche attraverso la dir. 2005/29/Ce, tende ad allontanarsi sempre più dagli schemi del diritto privato, per avvicinarsi a quelli del diritto delle imprese e del mercato, intervenendo come disciplina conformativa e di regolazione delle dinamiche commerciali e relazionali che su di esso insistono⁽³⁶⁾.

L'intenzione del legislatore di delineare un quadro legislativo generale in grado di abbracciare l'intero rapporto di consumo, emerge, del resto, dalla stessa definizione di pratica commerciale individuata dall'art. 2, lett. *d*), che fa riferimento a «qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale, ivi compresi la pubblicità e il *marketing*», realizzata nell'ambito dei rapporti *business to consumer* e «direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto», laddove per

⁽³⁴⁾ Si veda, in proposito, P. BARTOLOMUCCI, *La proposta di direttiva sulle pratiche commerciali sleali: note a prima lettura*, in *Contr.*, 2005, p. 954, ove si sottolinea che la dir. 2005/29/Ce si propone di considerare «l'atto di consumo nel suo aspetto dinamico».

⁽³⁵⁾ Cfr. M. DONA, *Pubblicità, pratiche commerciali e contratti nel codice del consumo*, Torino, 2008, p. 4.

⁽³⁶⁾ Si veda in proposito C. CAMARDI, *Pratiche commerciali scorrette e invalidità*, in *Obbl. e contr.*, 2010, p. 408 ss.

«prodotto» deve intendersi qualsiasi bene o servizio, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni ⁽³⁷⁾.

Vista l'estrema ampiezza della nozione di pratica commerciale, tale da ricomprendere le condotte materiali, le dichiarazioni, il *marketing*, la pubblicità, e persino le omissioni ⁽³⁸⁾, assume un rilievo centrale, ai fini della delimitazione del campo di operatività della direttiva, il requisito della «diretta connessione» con la promozione, la vendita o la fornitura di un prodotto, requisito destinato ad operare in modo diverso a seconda della fase del rapporto presa di volta in volta in considerazione ⁽³⁹⁾.

In proposito, i frequenti richiami alle pratiche pubblicitarie e di *marketing* e, in generale, alle attività di promozione di beni e servizi presenti nella direttiva inducono a ritenere che la fase di primo approccio del consumatore e, in seguito, di contatto commerciale vero e proprio, rappresenti il momento che maggiormente è oggetto di attenzione da parte del legislatore europeo. D'altro canto, è «prima» di un'operazione commerciale *business to consumer* che si manifesta il principale rischio che la direttiva vuole contrastare, ovvero che la domanda espressa dai consumatori venga falsata dalle condotte sleali realizzate dai professionisti, impedendo una gara ad armi pari fra i concorrenti.

⁽³⁷⁾ Si veda in proposito la definizione di prodotto fornita dall'art. 2, lett. c), della dir. 2005/29/Ce.

⁽³⁸⁾ Invero, nonostante la varietà di comportamenti che possono ricadere nell'ambito di applicazione della direttiva, in dottrina si è osservato che fra di essi correrebbe una sorta di *fil rouge* rappresentato dall'elemento comunicativo. Se è vero, infatti, che ciò che lega le parti di un rapporto è la comunicazione, sia essa verbale o paraverbale, consistente in dichiarazioni scritte od orali (comunicazione in senso stretto) o in comportamenti materiali (comunicazione in senso lato), allora si può affermare che le pratiche alle quali si riferisce la direttiva altro non sono se non forme speciali di comunicazione commerciale, essendo connesse alla promozione o vendita di prodotti o di servizi. Del resto, la stessa direttiva tende a far riferimento di frequente alla pubblicità e alle altre forme di comunicazione commerciale, che, come rilevato da L. ROSSI CARLEO, *Dalla comunicazione commerciale alle pratiche commerciali sleali*, in *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, cit., p. 1 ss., vengono pensate «come modello di riferimento nella costruzione dei precetti della direttiva stessa, o come ragione giustificatrice della tutela predisposta, inerente agli interessi economici dei consumatori protetti dalla direttiva». In proposito, giova richiamare anche le osservazioni svolte da N. ZORZI GALGANO, *Il controllo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulle pratiche commerciali ingannevoli ed aggressive a danno dei consumatori*, cit., p. 671 ss., la quale evidenzia che il già citato *Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione Europea*, si era focalizzato sull'importanza della «comunicazione commerciale» e sulla necessità di stabilire regole comuni per assicurarne la correttezza, al fine di incanalare la funzione persuasiva da essa esercitata in una direzione coerente rispetto agli obiettivi di promozione dei traffici transfrontalieri e di tutela dei consumatori. L'Autrice osserva, altresì, che la stessa individuazione dei criteri generali di slealtà, nonché di quelli particolari di ingannevolezza e aggressività, risulterebbe avere, quale matrice, il fenomeno della comunicazione commerciale, in quanto la valutazione dell'idoneità di una determinata condotta a falsare il comportamento economico del consumatore, perché ingannato o risultato vittima di comportamenti aggressivi, non può che presupporre, a monte, una disamina dell'atto comunicativo realizzato dal professionista, sotto il profilo del suo contenuto (o non contenuto, nel caso di omissioni informative), e sotto quello delle modalità di trasmissione.

⁽³⁹⁾ Cfr. E. BARGELLI, *L'ambito di applicazione della dir. 2005/29/Ce: la nozione di «pratica commerciale»*, cit., p. 75.

Perché sussista il requisito della «diretta connessione» nella fase precontrattuale è necessario, dunque, che la pratica commerciale sleale tenda ad indurre il consumatore ad esprimere una preferenza per il prodotto o il servizio al quale si riferisce, escludendo i prodotti e/o i servizi analoghi offerti dalle imprese concorrenti.

In sede prenegoziale può accadere, peraltro, che la pratica sia rivolta indistintamente ai consumatori e ai professionisti. Ciò non pregiudica, tuttavia, l'applicazione della direttiva. Posto, infatti, che la disciplina di cui si discute si applica solo con riferimento ai rapporti nei quali due soggetti agiscono, l'uno, per finalità personali o familiari e, l'altro, per finalità imprenditoriali o professionali ⁽⁴⁰⁾, non è comunque indispensabile che la «diretta connessione» si manifesti solo ed esclusivamente con riferimento ai rapporti *business to consumer*, essendo sufficiente che il bene o il servizio oggetto di promozione e commercializzazione sia destinato anche ai consumatori, vale a dire che risulti utilizzabile anche per fini che trascendono quelli di carattere prettamente professionale o imprenditoriale ⁽⁴¹⁾.

Per quanto riguarda, invece, la repressione delle pratiche commerciali sleali realizzate contestualmente o successivamente alla conclusione del contratto, essa risponde chiaramente alla *ratio* di incrementare la fiducia del consumatore nelle transazioni che si svolgono all'interno del mercato europeo, dal momento che mira a garantire la correttezza dei comportamenti realizzati dal professionista dopo che il consumatore ha effettuato la scelta di consumo.

Con riferimento alle pratiche realizzate in sede di esecuzione del contratto, vale a dire nella fase post-contrattuale, il divieto di porre in essere condotte sleali si misura, infatti, con l'esigenza di fronteggiare quelle situazioni nelle quali il professionista sfrutti a suo vantaggio le situazioni di asimmetria contrattuale, o per non adempiere una o più delle obbligazioni su di esso gravanti, ad esempio, omettendo di consegnare la merce già ordinata e pagata dal consumatore, o per ostacolare o impedire l'esercizio, da parte di quest'ultimo, di diritti previsti dal contratto o dalla legge, come, ad esempio, il diritto di recesso o il diritto di presentare reclamo.

⁽⁴⁰⁾ Si vedano, in proposito, le definizioni di consumatore e di professionista di cui all'art. 2, rispettivamente lett. *a*) e lett. *b*), della dir. 2005/29/Ce. Il consumatore viene definito come «qualsiasi persona fisica che, nelle pratiche commerciali oggetto della presente direttiva, agisca per fini che non rientrano nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale», mentre il professionista viene definito come «qualsiasi persona fisica o giuridica che, nelle pratiche commerciali oggetto della presente direttiva, agisca nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale e chiunque agisca in nome o per conto di un professionista».

⁽⁴¹⁾ Cfr. G. DE CRISTOFARO, *La direttiva 2005/29/Ce. Contenuti rationes, caratteristiche*, cit., p. 9.

In questi termini, la portata delle regole di *fair trading* imposte dalla direttiva consente di proiettare la tutela del consumatore anche al di là del momento di adozione della scelta d'acquisto. Pertanto, con riferimento a tali ipotesi, la «diretta connessione» va considerata facendo riferimento all'incidenza della pratica sull'esercizio (o sulla rinuncia) da parte del consumatore di un diritto derivante dal contratto, o, comunque, nell'adozione (o non adozione) di scelte economiche in ogni caso collegate all'operazione ⁽⁴²⁾.

L'ambito di applicazione della direttiva risulta delimitato anche dalla tipologia di interessi che essa mira a proteggere. In proposito, la disciplina europea in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer* mira a tutelare i soli interessi economici dei consumatori, ovverosia l'interesse di questi ultimi a svolgere autonomamente attività patrimoniali, esercitando la propria libertà di scelta ⁽⁴³⁾.

Ciò non toglie, tuttavia, che tali attività patrimoniali possano realizzare interessi di altra natura, ad esempio sanitari, etici, ambientali, sociali o religiosi. Tali interessi, di fatto, finiscono con l'essere tutelati comunque, seppure indirettamente, dalla disciplina in materia di pratiche commerciali sleali. Laddove, infatti, la pratica posta in essere dal professionista abbia falsato, o sia risultata idonea a falsare, il comportamento commerciale del consumatore, circostanza, questa, che si verifica, ad esempio, quando il professionista fornisca informazioni false in merito ad un aspetto non patrimoniale inerente al prodotto, essa risulta comunque suscettibile di essere valutata in termini di slealtà, se ritenuta idonea a condizionare la scelta finale d'acquisto ⁽⁴⁴⁾.

Infine, la sfera di operatività della dir. 2005/29/Ce sotto il profilo oggettivo risulta delimitata, in negativo, anche dall'esclusione, da essa, di una serie di ambiti. In estrema sintesi, la direttiva non incide sull'applicazione delle disposizioni europee o nazionali relative agli aspetti sanitari e di sicurezza dei prodotti, nonché sulla disciplina in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, così come modificata dalla stessa dir. 2005/29/Ce. Parimenti, non sono pregiudicate: le disposizioni europee e nazionali in materia di concorrenza e di diritti di proprietà intellettuale; le disposizioni legislative vigenti in materia di certificazione e di indicazioni relative ai cc.dd. «titoli» degli oggetti in metallo prezioso; le condizioni per lo stabilimento o i regimi di autorizzazione per i

⁽⁴²⁾ Si veda in proposito E. BARGELLI, *L'ambito di applicazione della dir. 2005/29/Ce: la nozione di «pratica commerciale»*, cit., p. 77 s.

⁽⁴³⁾ Cfr. L. ROSSI CARLEO, *Dalla comunicazione commerciale alle pratiche commerciali sleali*, cit., p. 14.

⁽⁴⁴⁾ Si veda in proposito G. B. ABBAMONTE, *The Unfair Commercial Practices Directive: an Example of the New European Consumer Protection Approach*, cit., p. 670.

soggetti che svolgono professioni regolamentate; i codici deontologici di condotta e le altre norme che disciplinano le professioni regolamentate; le norme europee in materia di gioco d'azzardo; le norme di diritto privato e processuale; l'applicazione del diritto contrattuale, in particolare le norme sulla formazione, validità ed efficacia di un contratto. Infine, la direttiva non riguarda gli aspetti connessi alla tutela del «buon gusto e della decenza»: in tal modo, tuttavia, non vi è chi non veda come vengano lasciati, agli Stati membri, spazi di intervento dai contorni decisamente discrezionali, che potrebbero confliggere seriamente con gli obbiettivi di armonizzazione assoluta perseguiti ⁽⁴⁵⁾.

3. Il divieto generale di realizzare pratiche commerciali sleali nei rapporti fra i professionisti e i consumatori. L'art. 5 della dir. 2005/29/Ce quale principio immanente nel sistema europeo delle relazioni commerciali.

Come si è già accennato, il fulcro della dir. 2005/29/Ce è rappresentato dal divieto unico, generale e comune, di realizzare pratiche commerciali sleali ⁽⁴⁶⁾, stabilito dall'art. 5 di essa.

In particolare, l'art. 5, par. 2, afferma che una pratica commerciale è sleale se «è contraria alle norme di diligenza professionale» e se «falsa o è idonea a falsare in misura rilevante il comportamento economico del consumatore medio che raggiunge o al quale è diretta». In ragione degli scopi perseguiti dalla disciplina sulle pratiche commerciali sleali *business to consumer*, tali requisiti devono considerarsi cumulativi fra loro, e non alternativi ⁽⁴⁷⁾.

Con riferimento al primo criterio, viene in considerazione la definizione di «diligenza professionale» di cui all'art. 2, lett. *h*), della dir. 2005/29/Ce, che fa riferimento al «normale grado della speciale competenza e attenzione che ragionevolmente si possono

⁽⁴⁵⁾ Sul punto, si vedano le osservazioni di G. DE CRISTOFARO, *La direttiva 2005/29/Ce. Contenuti, rationes, caratteristiche*, cit., p. 15 ss.

⁽⁴⁶⁾ Si vedano, in proposito, l'11° e il 13° *considerando* della dir. 2005/29/Ce. Come evidenziato da G. DE CRISTOFARO, *Il divieto di pratiche commerciali sleali. La nozione generale di pratica commerciale «sleale» e i parametri di valutazione della «slealtà»*, in *Le «pratiche commerciali sleali» tra imprese e consumatori. La dir. 2005/29/Ce e il diritto italiano*, a cura di G. De Cristofaro, cit., p. 109 s., tale divieto è unico, perché il legislatore europeo ha inteso formulare per tutte le pratiche commerciali *business to consumer* un divieto unitario, anziché una pluralità di divieti validi per singole categorie di pratiche; generale, perché tale divieto è destinato a trovare applicazione con riferimento alla generalità delle condotte direttamente connesse alla promozione o alla vendita di un prodotto *business to consumer* e, infine, comune, perché destinato ad essere rispettato da tutti i professionisti che operano nell'Unione europea.

⁽⁴⁷⁾ Si veda, in proposito, G. DE CRISTOFARO, *Il divieto di pratiche commerciali sleali. La nozione generale di pratica commerciale «sleale» e i parametri di valutazione della «slealtà»*, cit., p. 119.

presumere essere esercitate da un professionista nei confronti dei consumatori»⁽⁴⁸⁾, in ragione delle «pratiche di mercato oneste», nonché del «principio generale della buona fede».

Il requisito della contrarietà alla diligenza professionale si pone, pertanto, come un concetto complesso e poliedrico, alla luce, probabilmente, dello sforzo compiuto dal legislatore europeo di racchiudere in un'unica definizione le esperienze giuridiche maturate nei vari Stati membri⁽⁴⁹⁾. Conseguentemente, l'opera di interpretazione e concretizzazione del parametro può risultare complessa, anche a causa delle scelte semantiche compiute. In proposito, in dottrina, vi è chi ha ritenuto che la scelta di impiegare il termine «diligenza» in luogo di quello di «correttezza» sottintenda una scelta normativa pienamente consapevole da parte del legislatore europeo. Quest'ultimo, infatti, avrebbe inteso far riferimento alla misura dell'impegno richiesto al professionista in termini di perizia e attenzione, così come prescritto anche dall'art. 1176, co. 2, del nostro c.c., in materia di diligenza professionale. Pertanto, secondo tale impostazione, la mancanza di diligenza richiamerebbe la nozione civilistica della colpa, che verrebbe in considerazione non ai fini dell'inibitoria della condotta, che dipenderebbe da un giudizio di anti giuridicità espresso sulla base di parametri oggettivi, bensì, piuttosto, ai fini del risarcimento del danno e dell'irrogazione delle sanzioni. In altri termini, la negligenza professionale cui fa riferimento l'art. 5, par. 2, della direttiva, non rappresenterebbe un connotato essenziale delle pratiche commerciali sleali, ma solo delle pratiche commerciali sleali cc.dd. «colpevoli». Per contro, assumerebbe rilievo centrale, ai fini della valutazione di slealtà e della conseguente inibitoria della pratica, l'oggettiva realizzazione di condotte disoneste e contrarie al principio di buona fede⁽⁵⁰⁾.

⁽⁴⁸⁾ C. ALVISI, *Il consumatore ragionevole e le pratiche commerciali sleali*, in *Contr. e impr.*, 2008, p. 700 ss., osserva che la direttiva non precisa a chi appartiene l'aspettativa ragionevole su cui si misura l'impegno dovuto dal professionista per la salvaguardia dell'interesse del consumatore. Tuttavia, alla luce del bene protetto dalla direttiva, ovvero la libertà di scelta del consumatore, sembra corretta la scelta operata dal legislatore italiano, in sede di attuazione della direttiva, di riferire chiaramente l'aspettativa ragionevole al consumatore al quale la pratica è diretta. A tal proposito, infatti, l'art. 18, lett. h), cod. cons., prevede che per «diligenza professionale» si intende «il normale grado della specifica competenza ed attenzione che ragionevolmente i consumatori attendono da un professionista nei loro confronti rispetto ai principi generali di correttezza e di buona fede nel settore di attività del professionista».

⁽⁴⁹⁾ Si veda in proposito V. MELI, *Diligenza professionale, consumatore medio e regola de minimis nella prassi dell'AGCM e nella giurisprudenza amministrativa*, in *La tutela del consumatore contro le pratiche commerciali scorrette nei mercati bancari e assicurativi*, a cura di P. Marano e V. Meli, Torino, 2011, p. 2 ss.

⁽⁵⁰⁾ Si fa riferimento, in proposito, al pensiero espresso, in particolare, da M. LIBERTINI, *Clausola generale e disposizioni particolari nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, cit., p. 89 ss.

In senso opposto, un'altra parte della dottrina ha ritenuto che, al di là del lessico utilizzato dal legislatore europeo, il concetto di diligenza professionale nulla avrebbe a che vedere con la colpevolezza, bensì andrebbe inteso facendo riferimento, piuttosto, al concetto di «correttezza professionale», richiamato nel nostro ordinamento giuridico dall'art. 2598, n. 3, c.c., in materia di concorrenza sleale.

Questa seconda ricostruzione sembrerebbe, invero, preferibile, in quanto maggiormente rispondente alla natura della dir. 2005/29/Ce, quale disciplina conformativa e di regolazione del mercato che, in quanto tale, non può che richiedere un approccio al fenomeno delle pratiche commerciali prettamente oggettivo, in linea con quello seguito, in generale, in materia di concorrenza sleale.

In tale prospettiva, le pratiche di mercato oneste e la buona fede verrebbero in gioco come specifici parametri per valutare il livello di competenza, cura e attenzione, che il consumatore può ragionevolmente attendersi dal professionista, nel momento in cui instaura un rapporto con quest'ultimo, tenuto conto del settore di attività nel quale la pratica viene realizzata ⁽⁵¹⁾.

Per quanto riguarda il parametro delle pratiche di mercato oneste, deve farsi riferimento alle regole tecniche di settore, contenute nei codici di condotta di cui all'art. 10 della dir. 2005/29/Ce, ovvero rappresentate dagli *standard* comportamentali adottati nei vari ambiti di attività. Per quanto riguarda la buona fede, invece, essa va configurata come buona fede in senso oggettivo, ovverosia come rispetto dei parametri di correttezza che il professionista è tenuto a rispettare nel momento in cui si verifica il contatto sociale con il consumatore ⁽⁵²⁾.

In buona sostanza, sulla scorta di tali considerazioni, la diligenza professionale di cui all'art. 5, par. 2, lett. a), della direttiva, può essere intesa come una sorta di «parametro relazionale» ⁽⁵³⁾, tale da ricomprendere tutti gli obblighi di protezione ai quali i professionisti sono tenuti nel momento in cui offrono i loro prodotti o servizi sul mercato. La misura di tale parametro è destinata, comunque, a variare in forza di diversi fattori, legati, in parte, al settore di attività nel quale si colloca l'offerta, in parte, all'aspettativa

⁽⁵¹⁾ Si veda, in particolare, G. DE CRISTOFARO, *Il divieto di pratiche commerciali sleali. La nozione generale di pratica commerciale sleale e i parametri di valutazione della slealtà*, cit., p. 119 ss.

⁽⁵²⁾ L. DI NELLA, *Le pratiche commerciali aggressive*, in G. DE CRISTOFARO, R. CALVO, L. DI NELLA, A. CIATTI e R. DI RAIMO, *Cinque voci sulla direttiva comunitaria 2005/29/Ce in tema di pratiche commerciali sleali*, cit., p. 62 ss.

⁽⁵³⁾ Cfr. M. BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, cit., p. 52 ss.

ragionevole dell'*average consumer*, da valutarsi in base alle circostanze del caso concreto.

Per quanto concerne il secondo requisito previsto dall'art. 5, par. 2, della dir. 2005/29/Ce, ovverosia l'idoneità della pratica commerciale a falsare in misura rilevante il comportamento economico del consumatore, si può osservare che la violazione della disciplina sulle pratiche commerciali sleali *business to consumer* viene trattata alla stregua di un illecito di pericolo: infatti, è sleale non solo la condotta che comporti nel concreto l'adozione da parte del consumatore di un comportamento economico che altrimenti non avrebbe tenuto, ma anche quella che risulti solamente idonea a determinare tale effetto.

In ogni caso, come si evince dall'art. 2, lett. k), della dir. 2005/29/Ce, che definisce il concetto di «decisione commerciale», costituisce una violazione della disciplina in questione non solo la pratica che influisca sull'*an* della scelta finale del consumatore, ma anche quella che incida sul *quomodo*, ricadendo sulle modalità e sulle condizioni dell'acquisto, ovvero sulle modalità di pagamento del prezzo, oppure sull'esercizio dei diritti comunque ricollegati all'operazione commerciale, compreso l'esperimento delle azioni nascenti dal contratto.

Giova puntualizzare che la clausola generale richiede, ai fini della valutazione della slealtà della pratica, che quest'ultima abbia inciso (o sia suscettibile di incidere) sul comportamento commerciale del consumatore «in misura rilevante». In altri termini, ai sensi dell'art. 2, lett. e), della direttiva, è necessario che la pratica sia in grado di «alterare sensibilmente la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole»⁽⁵⁴⁾. Si tratta, invero, di una regola *de minimis* che consente di escludere dall'ambito di applicazione della direttiva tutte le fattispecie nelle quali la scorrettezza della pratica non risulti tale da modificare la soglia d'attenzione del destinatario: viene così a crearsi un

⁽⁵⁴⁾ Il combinato disposto dell'art. 5, par. 2, lett. b), e dell'art. 2, lett. e), si ricollega, invero, all'affermazione contenuta nel 6° *considerando*, che tende ad escludere dall'ambito di operatività della disciplina le condotte che abbiano un «impatto trascurabile» sui consumatori e che, quindi, non si prestino a superare una determinata soglia di apprezzabilità. Osserva, invero, G. DE CRISTOFARO, *Il divieto di pratiche commerciali sleali. La nozione generale di pratica commerciale «sleale» e i parametri di valutazione della «slealtà»*, cit., p. 130 che «non è chiaro se l'attitudine della pratica ad indurre il consumatore a prendere una decisione che non avrebbe altrimenti assunto debba considerarsi un requisito diverso, ulteriore ed aggiuntivo rispetto alla idoneità ad alterare sensibilmente la sua capacità di prendere una decisione consapevole (e come tale bisognevole di apposita dimostrazione e separato accertamento), ovvero se essa costituisca piuttosto – e più semplicemente – il parametro da adottare per la concretizzazione dell'avverbio “sensibilmente”, nel senso che in tanto la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole potrebbe considerarsi alterata “sensibilmente”, in quanto la pratica commerciale abbia avuto un ruolo (dal punto di vista causale) decisivo nell'indurre il consumatore ad assumere una certa determinazione negoziale».

“filtro” rispetto alle fattispecie, in un certo senso, “bagatellari”, la cui repressione aprioristica potrebbe rappresentare più un ostacolo alla libera circolazione delle merci e dei servizi, che non una precondizione per il buon funzionamento del mercato ⁽⁵⁵⁾.

Premesse tali considerazioni sul contenuto della clausola generale di slealtà, è opportuno, in questa sede, considerare i rapporti fra essa e i divieti particolari di realizzare pratiche commerciali ingannevoli e aggressive, nonché di realizzare pratiche considerate dall’ordinamento in ogni caso sleali.

In proposito, si registrano in dottrina due orientamenti contrapposti. Secondo l’orientamento dominante ⁽⁵⁶⁾, l’art. 5 della direttiva rivestirebbe una funzione residuale e di chiusura del sistema, trovando applicazione solo allorché la pratica non sia riconducibile, in primo luogo, alle cc.dd. liste nere, e, in secondo luogo, alle pratiche ingannevoli o aggressive.

In altri termini, la clausola generale di slealtà fungerebbe da “rete di sicurezza”, in grado di intercettare e sanzionare, anche in una prospettiva evolutiva, quelle condotte che, pur non presentando caratteristiche di ingannevolezza o aggressività, risultino comunque lesive degli interessi economici dei consumatori e dei concorrenti ⁽⁵⁷⁾.

Alla base di tale impostazione vi sarebbe, quindi, una lettura in termini di specialità delle disposizioni che strutturano il giudizio di slealtà, in forza della quale l’art. 5 dovrebbe considerarsi quale norma generale, mentre gli artt. 6-9 e l’allegato I della direttiva andrebbero intesi quali norme speciali.

Nella pratica, secondo tale interpretazione, se la condotta posta in essere dal professionista integra gli estremi di una fattispecie contemplata dalle liste nere, per essa non si pone alcuna necessità di valutare la sussistenza dei requisiti di cui all’art. 5, par. 2, della direttiva, dal momento che l’allegato I contempla un elenco di pratiche commerciali

⁽⁵⁵⁾ In tal senso, si veda anche G. DE CRISTOFARO, *Il divieto di pratiche commerciali sleali. La nozione generale di pratica commerciale «sleale» e i parametri di valutazione della «slealtà»*, cit., p. 131.

⁽⁵⁶⁾ Si vedano, in proposito, G. DE CRISTOFARO, *Il divieto di pratiche commerciali sleali*, in *Le “pratiche commerciali sleali” tra imprese e consumatori. La dir. 2005/29/Ce e l’ordinamento italiano*, cit., p. 116 ss.; G. B. ABBAMONTE, *The Unfair commercial Practices Directive: an Example of the New European Consumer Protection Approach*, cit., p. 696 ss.; R. CALVO, *Le azioni e le omissioni ingannevoli: il problema della loro sistemazione nel diritto patrimoniale comune*, in *Contr. e impr./Europa*, 2007, p. 78; C. GRANELLI, *Le “pratiche commerciali scorrette” fra imprese e consumatori: l’attuazione della direttiva 2005/29/CE modifica il codice del consumo*, cit., p. 777.

⁽⁵⁷⁾ G. B. ABBAMONTE, *The Unfair commercial Practices Directive: an Example of the New European Consumer Protection Approach*, cit., p. 703, riporta l’esempio del c.d. *modem hijacking*, che consiste nel reindirizzare la connessione del *modem* in modo tale da indurre il consumatore a pagare bollette telefoniche sproporzionate. Nella pratica, ciò accade quando un utente clicca su un *banner* per eseguire un determinato programma e nel fare ciò, senza alcun avviso, il suo *modem* viene disconnesso dal *server* locale e riconnesso ad un altro *server* più distante, comportando costi telefonici più elevati rispetto a quelli frutto delle normali connessioni *Internet*.

per le quali la slealtà si presume. In tal senso, parrebbe deporre il 17° *considerando* della direttiva, il quale, nell'affermare l'esigenza di garantire la certezza del diritto, chiarisce che, in deroga agli artt. 5-9 della direttiva, con riferimento alle ipotesi contemplate dall'allegato I non è necessario procedere a una valutazione della slealtà «caso per caso».

Laddove la pratica non rientri tra le fattispecie contemplate dall'allegato I della direttiva, ma sia, invece, inquadrabile nella categoria delle pratiche commerciali ingannevoli, ovvero in quella delle pratiche commerciali aggressive, si pone l'esigenza di verificare la sussistenza dei presupposti di ingannevolezza o di aggressività, stabiliti, rispettivamente, dagli artt. 6-7 e dagli artt. 8-9 della direttiva. Più nello specifico, ferma restando la necessità di dimostrare la natura ingannevole o aggressiva della pratica, si deve appurare la sua idoneità a modificare il comportamento economico del consumatore, vale a dire a indurlo «ad assumere una decisione commerciale che non avrebbe altrimenti preso» o che avrebbe preso a condizioni differenti.

Un contrapposto orientamento, minoritario, sebbene autorevole, ritiene, invece, che fra la clausola generale e le disposizioni particolari non corra un rapporto di specialità in senso tecnico, bensì un rapporto di specificazione, in base al quale i parametri di slealtà di cui all'art. 5, par. 2, assumerebbero un rilievo, per così dire, di principio⁽⁵⁸⁾.

Conseguentemente, in sede di valutazione della slealtà di una pratica che si sospetti essere ingannevole o aggressiva, la verifica della sussistenza dei presupposti di ingannevolezza o aggressività andrebbe integrata alla luce dei requisiti generali di slealtà di cui all'art. 5, par. 2, della dir. 2005/29/Ce, la cui verifica potrebbe essere condotta anche nel caso in cui ricorra una delle fattispecie contemplate dalle liste nere. In ordine a queste ultime, infatti, la presunzione di slealtà opererebbe, secondo tale orientamento, quale presunzione relativa e non assoluta: spetterebbe, dunque, al professionista provare, nel concreto, l'inidoneità della pratica a ledere gli interessi economici dei consumatori.

Tra le due impostazioni, pare, invero, preferibile la prima, in quanto il secondo orientamento non solo non parrebbe in linea con l'orientamento espresso dalla Corte di giustizia⁽⁵⁹⁾, la quale è costante nel riconoscere natura residuale all'art. 5 della dir.

⁽⁵⁸⁾ M. LIBERTINI, *Clausola generale e disposizioni particolari nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, cit., p. 73 ss. e A. GENOVESE, *La normativa sulle pratiche commerciali scorrette*, in *Giur. comm.*, 2008, p. 768.

⁽⁵⁹⁾ Fra le numerose pronunce che hanno preso in considerazione i rapporti fra la clausola generale di slealtà e i divieti particolari si veda, in particolare, Corte giust. 23 aprile 2009, in causa C-261/07 e C-299/07, *VTB-VAB NV c. Total Belgium NV. e Galatea BVBA c. Sanoma Magazines Belgium NV*, in *La nuova giur. civ. comm.*, 2009, p. 1059 ss., con nota di G. DE CRISTOFARO, *La direttiva n. 05/29/Ce e l'armonizzazione completa delle legislazioni nazionali in materia di pratiche commerciali sleali*. In tale sentenza, la Corte di giustizia, oltre ad aver ribadito che (solo) nel caso di una pratica commerciale

2005/29/Ce, ma potrebbe comportare anche talune criticità in ordine alle ragioni di certezza applicativa perseguite dal legislatore europeo ⁽⁶⁰⁾, soprattutto allorquando si ritenga di dover procedere ad una valutazione dei requisiti generali di slealtà con riferimento alle fattispecie contemplate dalle *black list* ⁽⁶¹⁾.

riconducibile all'elenco di cui all'allegato I della direttiva non è necessario procedere ad una valutazione caso per caso, ha anche confermato che la valutazione circa la slealtà della pratica va condotta, innanzi tutto, facendo riferimento alle liste nere, quindi alle condotte ingannevoli e aggressive e, solo infine e in via residuale, alla clausola generale di cui all'art. 5, par. 2, della direttiva. In proposito, può essere utile richiamare un passaggio delle conclusioni dell'Avvocato Generale Verica Trstenjak, presentate il 21 ottobre 2008 e consultabili al sito *web* <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=27F7E3A0F3F27107799996E1FBBBA063?text=&docid=66950&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7431475#Footnote30>, nel quale si afferma: «Il cuore della direttiva 2005/29 è costituito dalla clausola generale di cui all'art. 5, n. 1, che pone il divieto delle pratiche commerciali sleali. Che cosa debba intendersi in dettaglio per “sleale” è precisato all'art. 5, n. 2. In base a tale disposizione, una pratica commerciale è sleale se, da un lato, è contraria alle norme di “diligenza professionale” e, dall'altro, è idonea a “falsare in misura rilevante” il comportamento economico del consumatore. Ai sensi del n. 4 sono sleali, in particolare, le pratiche commerciali ingannevoli (artt. 6 e 7) o aggressive (artt. 8 e 9). Il n. 5 rinvia all'allegato I e alle pratiche commerciali ivi elencate, le quali “sono considerate in ogni caso sleali”. Tale elenco si applica in modo uniforme in tutti gli Stati membri e può essere modificato solo mediante revisione della direttiva. Da ciò consegue, ai fini dell'applicazione della normativa da parte degli organi giurisdizionali ed amministrativi nazionali, che occorre prima di tutto fare riferimento all'elenco dei trentuno casi di pratiche commerciali sleali, contenuto nell'allegato I. Se una pratica commerciale rientra in una di queste fattispecie, essa deve essere vietata, senza che si proceda ad ulteriori verifiche, ad esempio sui suoi effetti. Se il caso di specie non rientra in questo elenco di divieti, occorre verificare se sussiste una delle ipotesi esemplificative previste dalla clausola generale (pratiche commerciali ingannevoli o aggressive). Solo in caso contrario viene in rilievo direttamente la clausola generale di cui all'art. 5, n. 1, della direttiva 2005/29».

⁽⁶⁰⁾ Si veda in proposito P. AUTERI, *Introduzione: un nuovo diritto della concorrenza sleale?*, in *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette. Attuazione e impatto sistematico della direttiva 2005/29/CE*, a cura di A. Genovese, cit., p. 1 ss.

⁽⁶¹⁾ Vero è, tuttavia, che, laddove si faccia riferimento alla prassi applicativa seguita nell'ordinamento italiano dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, la distanza fra i due orientamenti sembrerebbe, in parte, colmarsi, almeno con riferimento alle valutazioni di ingannevolezza o aggressività delle pratiche commerciali. In relazione a queste ultime, infatti, l'Autorità non rinuncia a procedere ad una valutazione in concreto dei requisiti indicati dall'art. 5, par. 2, della direttiva, al fine di rafforzare il giudizio di scorrettezza (o di non scorrettezza) della condotta e di ricondurlo entro i confini tracciati dalla clausola generale. In proposito, si veda l'analisi condotta da N. ZORZI GALGANO, *Il controllo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulle pratiche commerciali ingannevoli e aggressive a danno dei consumatori*, cit., p. 681 ss. L'Autrice osserva, ad esempio, che, allorquando l'Autorità accerta l'ingannevolezza della pratica, tende a fare riferimento, nella maggioranza delle ipotesi, sia alle disposizioni che riguardano le azioni ingannevoli, sia a quelle che riguardano le omissioni ingannevoli, nonché a quelle che disciplinano le fattispecie in ogni caso ingannevoli, senza rinunciare a considerare la sussistenza dei presupposti generali di slealtà/scorrettezza. In proposito, al dettagliato elenco di pronunce menzionate dall'Autrice, possono aggiungersi i due casi *IDB – Intermarket Diamond Business – diamanti da investimento*, PS 10677, Provv. 26757 e *DPI - Diamond Private Investment - Diamanti da investimento*, PS 10678, Provv. n. 26758, entrambi in *Boll.* 30 ottobre 2017, n. 41. Tali pronunce hanno riguardato la vendita di diamanti da investimento, con modalità ingannevoli, ai consumatori da parte delle due società IDB s.p.a. e DPI s.p.a, che agivano con il concorso di alcuni istituti di credito. Più nello specifico, in virtù di alcuni accordi commerciali, l'offerta e la vendita dei diamanti veniva effettuata presso gli stessi sportelli bancari ad opera di dipendenti degli istituti di credito, i quali, *inter alia*, consegnavano alla clientela materiale informativo fornito dalle due società. In entrambe le pronunce l'*Authority*, dopo aver accertato la riconducibilità delle condotte realizzate dalle società (e dagli istituti di credito) agli artt. 21 e 22 cod. cons., concernenti, rispettivamente, le azioni e le omissioni ingannevoli, ha provveduto anche alla contestuale disamina della ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 20 cod. cons., che afferma, allo stesso modo dell'art. 5 della direttiva, il divieto generale di realizzare pratiche commerciali scorrette. Giova richiamare, in

4. (*Segue*). Le pratiche commerciali ingannevoli e le pratiche commerciali aggressive.

In questa sede risulta di particolare interesse la disciplina delle pratiche commerciali ingannevoli, contemplata dagli artt. 6 e 7 della direttiva, che fanno riferimento, rispettivamente, alle azioni e alle omissioni ingannevoli.

Per quanto concerne le azioni ingannevoli, esse possono consistere tanto nella fornitura di informazioni false, quanto nella fornitura di informazioni vere, ma presentate secondo modalità tali da risultare comunque decettive. In entrambi i casi, tuttavia, affinché possa formularsi una valutazione di slealtà, è necessario che le informazioni fornite al consumatore siano idonee «a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso». Anche nel caso delle azioni ingannevoli, pertanto, il legislatore si premura di evitare un'applicazione rigidamente formalistica del divieto, escludendo le condotte “bagatellari” o, comunque, quelle condotte che, nel concreto, non si rivelino idonee a distogliere e deviare l'attenzione del consumatore medio ⁽⁶²⁾.

Il fatto che la valutazione di ingannevolezza coinvolga non solo l'aspetto concernente la fornitura delle informazioni, ma anche quello delle modalità di presentazione di esse, trova la propria *ratio* giustificatrice nella consapevolezza che le pratiche/comunicazioni

proposito, un passaggio della pronuncia resa contro IDB s.p.a., punto 231, ove si afferma: «La pratica posta in essere da IDB, IDB Intermediazioni, UniCredit e BPM, concernente le modalità di prospezzazione dell'acquisto di diamanti in tutto il materiale illustrativo diffuso attraverso il sito e attraverso il canale bancario, nonché attraverso le quotazioni pubblicate periodicamente su *Il Sole 24 Ore*, integra la violazione degli articoli 20 e 21 comma 1, lettere *b*), *c*), *d*) e *f*), 22, nonché 23, comma 1, lettera *t*), del Codice del consumo in quanto contraria alla diligenza professionale ed idonea a indurre in errore i consumatori relativamente: al prezzo e al modo con cui viene calcolato - prospettato da IDB come quotazione di mercato -; all'andamento del mercato dei diamanti e alla vantaggiosità e redditività dell'acquisto prospettato, in comparazione con l'inflazione ed altri investimenti; alla certezza del rapido e certo disinvestimento in termini facile liquidabilità del bene; alle qualifiche del professionista IDB che vanta una *leadership* europea». In definitiva, dalle pronunce dell'*Antitrust* emergerebbe la tendenza a considerare la clausola generale come una sorta di confine di operatività del divieto di porre in essere pratiche commerciali sleali/scorrette: l'ambito di applicazione delle prescrizioni in materia di ingannevolezza o aggressività risulterebbe, in ultimo, delimitato pur sempre dall'esistenza dei presupposti di contrarietà alla diligenza professionale e di idoneità della pratica commerciale a ledere gli interessi economici dei consumatori».

Per contro, l'accertamento condotto dall'Autorità in merito all'eventuale sussistenza di una condotta in ogni caso scorretta risulta più lineare, dal momento che in queste ipotesi la valutazione viene condotta dall'Autorità sulla base della mera riconducibilità della fattispecie concreta entro i confini della fattispecie astratta, così come affermato, del resto, dal 17° *considerando* della dir. 2005/29/Ce.

⁽⁶²⁾ Si discute in dottrina se la pubblicità iperbolica e, in generale, le fattispecie riconducibili al c.d. *dolus bonus*, alle quali spesso ricorrono i pubblicitari, siano o meno riconducibili al divieto di trarre in errore il consumatore espresso dall'art. 6 della direttiva. In proposito, posto che la dir. 2005/29/Ce fa costante riferimento alla necessità che la pratica sia idonea a falsare il comportamento commerciale del consumatore, la risposta dovrebbe essere negativa, almeno tutte le volte in cui si accerti che la millanteria sia nel concreto idonea a trarre in inganno il consumatore medio, ovvero il consumatore normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, ovvero il membro medio del gruppo al quale la pratica è rivolta. In proposito, si veda G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, cit., p. 1103 ss.

commerciali promosse dai professionisti possono svolgere non solo una funzione informativa, consistente nella trasmissione al consumatore dei dati conoscitivi necessari per l'effettuazione della scelta d'acquisto, ma anche una funzione evocativa, legata, per l'appunto, alle modalità attraverso le quali il messaggio viene veicolato ⁽⁶³⁾.

All'art. 6, par. 1, il legislatore delinea un elenco (non tassativo) di informazioni che giocano un ruolo rilevante ai fini dell'adozione di una decisione autentica da parte del consumatore ⁽⁶⁴⁾. Si tratta, in particolare, delle informazioni concernenti l'esistenza, la natura e le caratteristiche del prodotto, nonché la necessità di provvedere alla sua manutenzione, ovvero al suo ricambio, sostituzione o riparazione; delle informazioni relative alla natura, alle qualifiche e ai diritti del professionista o al suo agente, con particolare riferimento agli impegni su essi gravanti; ancora, delle informazioni concernenti il processo di vendita e la determinazione del prezzo, nonché, infine, delle informazioni relative ai diritti del consumatore e ai rischi ai quali esso può essere esposto ⁽⁶⁵⁾. Alla luce dell'importanza assunta, nella pratica, da tali dati conoscitivi, può ritenersi che, laddove il sospetto inganno ricada su uno di essi, ci si trovi dinnanzi a una sorta di presunzione relativa di slealtà, che comporta una sostanziale inversione dell'onere

⁽⁶³⁾ In tal senso si esprime P. BARTOLOMUCCI, *Le pratiche commerciali scorrette ed il principio di trasparenza nei rapporti fra professionisti e consumatori*, in *Contr. e impr.*, 2007, p. 1427 ss. Peraltro, la direttiva, laddove stabilisce che anche la fornitura di informazioni formalmente corrette, a seconda delle circostanze del caso concreto, può integrare gli estremi della pratica commerciale ingannevole, consente la tutela del consumatore anche rispetto alle fattispecie di "sovradossaggio" informativo. Un eccesso di informazioni, seppure corrette, può, in alcuni casi, corrispondere *quoad effectum* ad un'assenza di informazioni. Si vedano, in proposito, le considerazioni espresse sul punto da R. CALVO, *Le azioni e le omissioni ingannevoli: il problema della loro sistemazione nel diritto patrimoniale comune*, cit., p. 168 ss.

⁽⁶⁴⁾ Si veda R. CALVO, *Le pratiche commerciali sleali ingannevoli*, in G. DE CRISTOFARO, R. CALVO, L. DI NELLA, A. CIATTI e R. DI RAIMO, *Cinque voci sulla direttiva comunitaria 2005/29/Ce in tema di pratiche commerciali sleali*, cit., p. 176. L'Autore evidenzia, in particolare, come la tecnica normativa utilizzata dal legislatore, di tipo eminentemente casistico, risponda alla *ratio* di ridurre la discrezionalità dei parlamenti e dei giudici nazionali, colmando ulteriormente la distanza che separa la direttiva di cui si discute dallo strumento del regolamento.

⁽⁶⁵⁾ Per completezza, si riporta l'elenco integrale di cui all'art. 6, par. 1, della dir. 2005/29/Ce: «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; 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».

probatorio, gravando, nel concreto, sul professionista il compito di dimostrare l'inidoneità della condotta a falsare il comportamento commerciale del consumatore ⁽⁶⁶⁾. Tale presunzione relativa di slealtà ricorrerebbe, del resto, anche con riferimento alle ipotesi contemplate dall'art. 6, par. 2, della dir. 2005/29/Ce, ove si afferma che, tenuto conto di tutte le circostanze del caso, sono considerate ingannevoli anche le condotte che, riguardando attività di *marketing*, compresa la pubblicità comparativa, siano in grado di ingenerare confusione con i prodotti, i marchi, la denominazione sociale e altri segni distintivi di un concorrente ⁽⁶⁷⁾, oppure comportino il mancato rispetto da parte del professionista degli impegni contenuti nei codici di condotta che il medesimo si è impegnato a rispettare, purché si tratti di impegni fermi e verificabili, ai quali il medesimo si sia espressamente vincolato in sede di attuazione della pratica.

A tali fattispecie decettive, la recente dir. 2019/2161/UE ha aggiunto l'ipotesi nella quale il professionista realizzi «una qualsivoglia attività di *marketing* che promuova un bene, in uno Stato membro, come identico a un bene commercializzato in altri Stati membri, mentre questo bene ha una composizione o caratteristiche significativamente diverse, salvo ciò sia giustificato da fattori legittimi e oggettivi». La fattispecie in questione riguarda la commercializzazione di prodotti cc.dd. a “duplice qualità” e risponde a una prassi piuttosto diffusa nel settore alimentare ⁽⁶⁸⁾, nel quale si assiste sovente alla commercializzazione in vari Stati membri di alimenti presentati come

⁽⁶⁶⁾ Si veda in tal senso A. P. SEMINARA, *La tutela civilistica del consumatore di fronte alle pratiche commerciali scorrette*, in *Contr.*, 2018, p. 689 ss.

⁽⁶⁷⁾ L'espresso riferimento contenuto nella norma alle varie tipologie di *marketing* e alla pubblicità comparativa conferma ulteriormente che il legislatore, nella costruzione dei precetti della direttiva, e, in particolare, di quelli concernenti le pratiche ingannevoli, ha preso a modello il fenomeno della comunicazione commerciale.

⁽⁶⁸⁾ Si può affermare che il settore alimentare è quello nel quale il fenomeno del “doppio *standard* di qualità” si è manifestato con maggior forza, tanto da essere risultato oggetto di ampie discussioni all'interno della Commissione europea sin dal 2017, a seguito di alcune denunce provenienti da Slovacchia, Ungheria e Repubblica Ceca. Tali Stati avevano messo in evidenza che diversi prodotti alimentari, commercializzati con lo stesso nome e la stessa confezione, avevano, invero, differenti livelli di qualità, gusto e ingredienti, a seconda dei Paesi ove venivano venduti. Alla luce di tali denunce, il tema della doppia qualità di alcuni prodotti alimentari è stato affrontato dall'allora Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione pronunciato il 13 settembre 2017 e, successivamente, ha dato luogo a uno studio condotto dalla Commissione, i cui risultati, consultabili al sito [web https://ec.europa.eu/italy/news/20190624_CE_valuta_differenze_qualita_nei_prodotto_alimentari_nellUE_it](https://ec.europa.eu/italy/news/20190624_CE_valuta_differenze_qualita_nei_prodotto_alimentari_nellUE_it), sono stati pubblicati il 24 giugno 2019. In concomitanza con l'avanzamento dello studio condotto dalla Commissione, quest'ultima, peraltro, ha avviato una serie di iniziative volte a contrastare il fenomeno, nonché a fornire ausilio alle autorità degli Stati membri, chiamate a dare applicazione al diritto dei consumatori e al diritto alimentare. In particolare, il 26 settembre 2017 la Commissione ha pubblicato il comunicato stampa *Differenze di qualità nei prodotti alimentari: la Commissione aiuta gli Stati membri a contrastare meglio le pratiche sleali*, consultabile al sito [web https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_17_3403](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_17_3403), e ha stabilito una metodologia comune per l'analisi dei prodotti alimentari, consultabile al sito [web https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4122](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4122).

identici, ma di fatto composti da ingredienti in parte diversi, in grado di alterarne gusto e qualità ⁽⁶⁹⁾. A dire il vero, l'ingannevolezza di siffatte pratiche poteva desumersi anche prima dell'adozione della dir. 2019/2161/Ue, in virtù dell'applicazione dei criteri generali di slealtà di cui all'art. 6, par. 1, della dir. 2005/29/Ce: deve ritenersi, pertanto, che la previsione *de qua* abbia una natura più ricognitiva che innovativa, rispondendo alla *ratio* di esortare le autorità giurisdizionali e amministrative degli Stati membri a sanzionare tali condotte, in quanto pregiudizievoli per il corretto funzionamento del mercato.

Con riferimento alle omissioni ingannevoli, l'art. 7 richiama all'attenzione dell'interprete le ipotesi nelle quali il professionista omette di fornire al consumatore le informazioni rilevanti ai fini dell'effettuazione di una scelta consapevole. Si precisa, in modo analogo rispetto alle azioni ingannevoli, che la condotta omissiva deve essere idonea a indurre il consumatore ad adottare una scelta che altrimenti non avrebbe assunto, tenuto conto delle circostanze del caso concreto, ma anche dei limiti del mezzo di comunicazione impiegato, che, in determinate ipotesi, potrebbero costringere il professionista a omettere talune informazioni, a favore di altre, a causa delle dimensioni ridotte dello spazio a disposizione. Al riguardo, l'art. 7, par. 3, della dir. 2005/29/Ce prevede espressamente che «qualora il mezzo di comunicazione impiegato per comunicare la pratica commerciale imponga restrizioni in termini di spazio o di tempo, nel decidere se vi sia stata un'omissione di informazioni si tiene conto di dette restrizioni e di qualunque misura adottata dal professionista per mettere le informazioni a disposizione dei consumatori con altri mezzi».

Rientrano, peraltro, nell'ambito delle omissioni ingannevoli, anche le fattispecie concernenti l'occultamento o la presentazione in modo oscuro, incomprensibile, ambiguo o intempestivo delle informazioni rilevanti per l'adozione di una scelta consapevole, nonché la mancata menzione dell'intento commerciale della pratica, qualora non emerga dal contesto, purché, in entrambi i casi, sussista l'idoneità della condotta a indurre il consumatore ad adottare una scelta che non avrebbe altrimenti assunto.

⁽⁶⁹⁾ In proposito, si veda la relazione illustrativa alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 93/13/Cee del Consiglio del 5 aprile 1993, la direttiva 98/6/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2005/29/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Ue relative alla protezione dei consumatori», cit., p. 1, ove si afferma: «La proposta modifica la direttiva 2005/29/Ce indicando esplicitamente che una pratica di *marketing* che promuova un prodotto come identico ad uno stesso prodotto commercializzato in vari altri Stati membri mentre essi hanno una composizione o caratteristiche significativamente diverse, e che induca o sia idonea a indurre il consumatore medio ad assumere una decisione commerciale che non avrebbe altrimenti preso, è una pratica commerciale ingannevole che le autorità competenti dovrebbero valutare e trattare caso per caso secondo le disposizioni della direttiva».

Con riferimento alle pratiche commerciali che integrano gli estremi di un invito all'acquisto, l'art. 7, par. 4, della dir. 2005/29/Ce, contempla un elenco dettagliato di informazioni la cui omissione potrebbe risultare rilevante ai fini della configurazione di una pratica sleale⁽⁷⁰⁾.

Parimenti, l'art. 7, par. 5, della dir. 2005/29/Ce, definisce come rilevanti gli obblighi informativi previsti dal diritto europeo in relazione alle comunicazioni commerciali concernenti determinati prodotti o servizi, rinviando, a tal proposito, all'elenco di cui all'allegato II della direttiva.

Per quanto qui d'interesse, preme rilevare che, all'interno di tale elenco, non è ricompresa la dir. 2000/13/Ce in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari⁽⁷¹⁾, attualmente sostituita dal reg. Ue n. 1169/2011⁽⁷²⁾ sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. Ciò non significa, tuttavia, che gli obblighi informativi prescritti dalla dir. 2000/13/Ce, prima, e dal reg. Ue n. 1169/2011, poi, non siano rilevanti ai fini dell'adozione di una scelta consapevole, dal momento che lo stesso art. 7, par. 5, della dir. 2005/29/Ce definisce l'elenco di cui all'allegato II come incompleto e meramente esemplificativo.

Dalle considerazioni che precedono, si evince che il fulcro della disciplina generale in materia di pratiche commerciali ingannevoli è rappresentato dalla trasmissione, da parte dei professionisti, delle informazioni rilevanti per i consumatori ai fini dell'adozione di una scelta d'acquisto consapevole e razionale, e, dunque, autentica. Il terreno d'elezione delle pratiche di cui si discute è, chiaramente, quello della fase prenegoziale: è nel

⁽⁷⁰⁾ In generale, tra le informazioni che possono essere ritenute rilevanti per l'adozione della scelta d'acquisto, l'art. 7, par. 4, della dir. 2005/29/Ce fa riferimento: a quelle relative alle caratteristiche principali del prodotto, tenuto conto dell'adeguatezza del mezzo di comunicazione impiegato e della natura del prodotto stesso; all'indirizzo geografico e all'identità del professionista; al prezzo, comprensivo delle imposte e, se del caso, di tutte le spese aggiuntive, ad esempio di spedizione e di consegna; alle modalità di pagamento, consegna, esecuzione e trattamento dei reclami, qualora esse siano difformi dagli obblighi imposti dalla diligenza professionale, nonché all'esistenza di un diritto di recesso o scioglimento del contratto per i prodotti e le operazioni commerciali che comportino tale diritto. Giova osservare che, in seguito alle modifiche introdotte dalla dir. 2019/2161/Ue, tale elenco è stato integrato dall'ipotesi della mancata specificazione, per i prodotti offerti su mercati *on line*, della circostanza che il venditore sia o meno un professionista, e ciò sulla base della dichiarazione resa dal venditore al fornitore del mercato *on line*. Tale previsione, resasi necessaria a seguito dell'incremento delle vendite digitali, si giustifica alla luce dell'esigenza di scongiurare il pericolo che il consumatore proceda all'acquisto ritenendo erroneamente di poter fare affidamento sugli strumenti di tutela relativi ai rapporti *business to consumer*, quando in realtà in capo al venditore difetti la qualifica di professionista.

⁽⁷¹⁾ Dir. 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, in *G.U.C.E.* n. L 109 del 6 maggio 2000, p. 29 ss.

⁽⁷²⁾ Reg. Ue n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, pubblicato in *G.U.U.E.* n. L 304 del 22 novembre 2011, p. 18 ss.

momento anteriore all'eventuale conclusione del contratto, infatti, che il professionista, mediante il *marketing*, la pubblicità e, in generale, le attività di comunicazione commerciale di natura promozionale, tenta di carpire il *favor* del consumatore, orientandolo verso il suo prodotto. L'intera disciplina delle pratiche ingannevoli risponde, quindi, alla necessità di evitare che il professionista, vero detentore delle informazioni concernenti il prodotto e l'operazione commerciale, sfrutti a suo vantaggio l'asimmetria informativa che caratterizza il suo rapporto con il consumatore, fornendo a quest'ultimo informazioni false o fuorvianti o non fornendole affatto.

Al riguardo, non può non osservarsi che il rischio d'inganno del consumatore derivante dalla commissione di pratiche commerciali ingannevoli richiama all'attenzione dell'interprete la nozione civilistica del dolo, anche se con alcune importanti differenze. In primo luogo, infatti, la disciplina europea non fa distinzione fra dolo incidente e dolo determinante, in quanto l'inibitoria è destinata a colpire indifferentemente sia le condotte che incidano sull'*an* dell'operazione commerciale, sia quelle che influiscano sul *quomodo* di essa, inducendo il consumatore a concludere il contratto a condizioni diverse da quelle che altrimenti avrebbe accettato ⁽⁷³⁾.

In secondo luogo, ai fini del giudizio di ingannevolezza, non vi è alcun dubbio sul fatto che siano rilevanti tanto il mendacio, quanto il dolo omissivo, potendosi concretizzare la pratica sia nella fornitura di informazioni false, sia nella non fornitura di informazioni rilevanti per l'adozione di una scelta razionale. Infine, il giudizio di ingannevolezza delineato dalla dir. 2005/29/Ce muove da una dimensione eminentemente oggettiva, in ragione del fatto che il bene protetto dalla direttiva, ovvero la libertà di scelta del consumatore, può risultare egualmente pregiudicato sia quando c'è coscienza e volontà dell'azione o dell'omissione, sia quando l'ingannevolezza della pratica sia dipesa da mera imperizia del professionista ⁽⁷⁴⁾.

Per quanto concerne, invece, le pratiche commerciali aggressive contemplate dagli artt. 8 e 9 della direttiva, rientrano in tale categoria le condotte che, tenuto conto delle caratteristiche della fattispecie concreta, mediante molestie e/o coercizione, compreso il ricorso alla forza fisica o l'indebito condizionamento, limitano o sono idonee a limitare

⁽⁷³⁾ Non solo gli artt. 6 ss. non operano una distinzione in tal senso, ma anche l'art. 2, lett. *k*), nel definire il concetto di «decisione di natura commerciale» rilevante ai fini dell'applicazione della direttiva, fa riferimento sia alla scelta di acquistare o meno un determinato prodotto, sia alla scelta concernente le condizioni dell'operazione commerciale e i relativi accessori.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. R. CALVO, *Le azioni e le omissioni ingannevoli: il problema della loro sistemazione nel diritto patrimoniale comune*, cit., p. 152 s.

considerevolmente la libertà di scelta o di comportamento del consumatore medio in relazione al prodotto e, pertanto, lo inducono, o sono idonee a indurlo, ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso ⁽⁷⁵⁾.

Come per le pratiche ingannevoli, anche per quelle aggressive la valutazione di slealtà deve tenere conto di due profili: l'uno, strutturale, relativo alla realizzazione di condotte moleste, coercitive o condizionanti; l'altro, di carattere teleologico, in quanto sono aggressive solo le pratiche idonee a incidere considerevolmente sull'agire razionale del consumatore.

La *ratio* è quella di prevenire e inibire le condotte che sfruttino in modo abusivo la posizione di supremazia del professionista rispetto al consumatore oppure la posizione di sudditanza economica e/o psicologica nella quale quest'ultimo si venga a trovare, al fine di indurlo ad adottare una scelta che non avrebbe altrimenti preso o che – ancora una volta – avrebbe preso a condizioni differenti. Come osservato in dottrina, l'aggressività delle pratiche commerciali può ledere anche le libertà non negoziali dei consumatori: tuttavia, ai fini dell'applicazione della disciplina europea, rileva la sola lesione degli interessi economici, purché si appuri, anche in questo caso, il superamento da parte della condotta della soglia di apprezzabilità ⁽⁷⁶⁾. Come per le pratiche ingannevoli, infatti, non tutte le condotte astrattamente aggressive sono censurabili, essendo necessario che esse siano idonee ad alterare «considerevolmente» il comportamento commerciale del consumatore tipico.

In proposito, in modo non esaustivo, l'art. 9 menziona una serie di criteri da prendere in considerazione nella valutazione dell'aggressività di una condotta, quali: i tempi, il luogo, la natura o la persistenza della pratica; il ricorso alla minaccia fisica o verbale; lo sfruttamento da parte del professionista di qualsivoglia evento tragico o circostanza specifica di gravità tale da alterare la capacità di valutazione del consumatore; la presenza di ostacoli opposti dal professionista al consumatore per impedirgli l'esercizio dei diritti contrattuali, nonché, infine, la formulazione da parte del professionista di qualsiasi minaccia di promuovere un'azione legale, ove tale azione non sia giuridicamente ammessa. Si tratta di un elenco non esaustivo e meramente indicativo, ma che, ancora una

⁽⁷⁵⁾ Per un approfondimento relativo alla disciplina in materia di pratiche commerciali *business to consumer* aggressive, in questa sede solo accennata, si rinvia, *ex multis*, alle riflessioni svolte da L. DI NELLA, *Prime considerazioni sulla disciplina delle pratiche commerciali aggressive*, in *Contr. e impr./Europa*, 2007, p. 39 ss. e da M. DONA, *Pubblicità, pratiche commerciali e contratti nel Codice del consumo*, Milano, 2008, p. 37 ss.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. A. GENOVESE, *La normativa sulle pratiche commerciali scorrette*, cit., p. 770.

volta, può rivelarsi di una certa utilità in sede rimediale o sanzionatoria, avendo la funzione di guidare l'accertamento dell'aggressività della condotta da parte delle autorità degli Stati membri, armonizzandone conseguentemente i criteri di valutazione.

5. (Segue). Le pratiche commerciali in ogni caso sleali.

Le liste nere di pratiche commerciali in ogni caso sleali contemplate dall'allegato I della direttiva rappresentano un passaggio fondamentale nell'ambito del processo di armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di pratiche commerciali fra imprese e consumatori.

Come già si è avuto modo di rilevare, il sistema di valutazione del carattere sleale di una pratica commerciale impone di verificare, in via preliminare, se la condotta del professionista possa, o meno, ricondursi a una delle fattispecie elencate nell'allegato I, per le quali, come affermato anche nel 17° *considerando*, non si pone l'obbligo di procedere ad una valutazione «caso per caso» della loro contrarietà alla diligenza professionale e della loro idoneità a falsare il comportamento commerciale del consumatore medio, e ciò in ossequio a un'esigenza di «certezza del diritto». Secondo l'opinione maggioritaria, infatti, l'allegato I della direttiva opera come un elenco di divieti assoluti, applicabile in modo uniforme in tutti gli Stati membri.

In ossequio alla natura completa dell'armonizzazione introdotta con la dir. 2005/29/Ce devono considerarsi illegittime non solo le discipline nazionali che prevedano la possibilità, nel concreto, di negare la slealtà delle pratiche commerciali sicuramente riconducibili all'elenco in questione, ma anche l'illegittimità delle disposizioni nazionali che sanciscano divieti assoluti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla direttiva, in quanto ciò comporterebbe il riemergere di differenze legislative tra gli Stati membri, tali da ostacolare i traffici transfrontalieri ⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷⁷⁾ Si vedano, in proposito, le riflessioni svolte da G. DE CRISTOFARO, *La direttiva n. 05/29/Ce e l'armonizzazione completa delle legislazioni nazionali in materia di pratiche commerciali sleali*, cit., p. 1059 ss., il quale non manca di segnalare le criticità riscontrabili all'interno dell'ordinamento italiano, ove sono stati mantenuti e persino introdotti *ex novo*, a seguito dell'attuazione della direttiva, taluni divieti assoluti diversi da quelli previsti nell'allegato I. Un esempio può essere tratto dall'art. 22 *bis* cod. cons., che sembrerebbe prevedere un valutazione assoluta di ingannevolezza per la pratica pubblicitaria che «riguardando le tariffe praticate da compagnie marittime che operano sul territorio italiano direttamente o in *code-sharing*, reclamizzi il prezzo del biglietto dovuto alla compagnia marittima separatamente dagli oneri accessori, dalle tasse portuali e da tutti gli oneri comunque destinati a gravare sul consumatore, dovendo la compagnia marittima pubblicizzare un unico prezzo che includa tutte queste voci».

Più nello specifico, l'elenco di cui all'allegato I (modificabile, a norma dell'art. 5, par. 5, solo a seguito di revisione della direttiva) contempla trentuno pratiche commerciali, di cui ventitré sono classificabili come ingannevoli ⁽⁷⁸⁾ e otto come aggressive ⁽⁷⁹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Per quanto concerne le pratiche ingannevoli, esse consistono nelle seguenti ipotesi: «1) Affermazione, da parte di un professionista, di essere firmatario di un codice di condotta, ove egli non lo sia; 2) Esibire un marchio di fiducia, un marchio di qualità o un marchio equivalente senza aver ottenuto la necessaria autorizzazione; 3) Asserire che un codice di condotta ha l'approvazione di un organismo pubblico o di altra natura, ove esso non la abbia; 4) Asserire che un professionista (incluse le sue pratiche commerciali) o un prodotto è stato approvato, accettato o autorizzato da un organismo pubblico o privato quando esso non lo sia stato o senza rispettare le condizioni dell'approvazione, dell'accettazione o dell'autorizzazione ricevuta; 5) Invitare all'acquisto di prodotti ad un determinato prezzo senza rivelare l'esistenza di ragionevoli motivi che il professionista può avere per ritenere che non sarà in grado di fornire o di far fornire da un altro professionista quei prodotti o prodotti equivalenti a quel prezzo entro un periodo e in quantità ragionevoli in rapporto al prodotto, all'entità della pubblicità fatta dal prodotto e al prezzo offerti (*bait advertising* ovvero pubblicità propagandistica); 6) Invitare all'acquisto di prodotti ad un determinato prezzo e successivamente: a) Rifiutare di mostrare l'articolo pubblicizzato ai consumatori, oppure b) rifiutare di accettare ordini per l'articolo o di consegnarlo entro un periodo di tempo ragionevole, oppure c) fare la dimostrazione dell'articolo con un campione difettoso, con l'intenzione di promuovere un altro prodotto (*bait and switch* ovvero pubblicità con prodotti civetta); 7) Dichiarare falsamente che il prodotto sarà disponibile solo per un periodo molto limitato o che sarà disponibile solo a condizioni particolari per un periodo di tempo molto limitato, in modo da ottenere una decisione immediata e privare i consumatori della possibilità o del tempo sufficiente per prendere una decisione consapevole; 8) Impegnarsi a fornire l'assistenza post-vendita a consumatori con i quali il professionista ha comunicato prima dell'operazione commerciale in una lingua diversa dalla lingua ufficiale dello Stato membro in cui il professionista è situato e poi offrire concretamente tale servizio soltanto in un'altra lingua, senza chiaramente comunicarlo al consumatore prima che questi si sia impegnato a concludere l'operazione; 9) Affermare o generare comunque l'impressione che la vendita del prodotto è lecita, ove non lo sia; 10) Presentare i diritti conferiti ai consumatori dalla legge come una caratteristica propria dell'offerta fatta dal professionista; 11) Impiegare contenuti redazionali nei media per promuovere un prodotto, qualora i costi di tale promozione siano stati sostenuti dal professionista senza che ciò emerga chiaramente dai contenuti o da immagini o suoni chiaramente individuabili per il consumatore (*advertorial* ovvero pubblicità redazionale). Tale disposizione è senza pregiudizio della direttiva 89/552/Cee; 12) Formulare affermazioni di fatto inesatte per quanto riguarda la natura e la portata dei rischi per la sicurezza personale del consumatore o della sua famiglia se egli non acquistasse il prodotto; 13) Promuovere un prodotto simile a quello fabbricato da un particolare produttore in modo tale da fuorviare deliberatamente il consumatore facendogli credere che il prodotto è fabbricato dallo stesso produttore mentre invece non lo è; 14) Avviare, gestire o promuovere un sistema di promozione a carattere piramidale nel quale il consumatore fornisce un contributo in cambio della possibilità di ricevere un corrispettivo derivante principalmente dall'entrata di altri consumatori nel sistema piuttosto che dalla vendita o dal consumo di prodotti; 15) Affermare che il professionista sta per cessare l'attività o traslocare, ove non stia per farlo; 16) Affermare che alcuni prodotti possono facilitare la vincita in giochi d'azzardo; 17) Affermare falsamente che un prodotto ha la capacità di curare malattie, disfunzioni o malformazioni; 18) Comunicare informazioni di fatto inesatte sulle condizioni di mercato o sulla possibilità di ottenere il prodotto allo scopo d'indurre il consumatore ad acquistare il prodotto a condizioni meno favorevoli di quelle normali di mercato; 19) Affermare in una pratica commerciale che si organizzano concorsi o promozioni a premi senza attribuire i premi descritti o un equivalente ragionevole; 20) Descrivere un prodotto come gratuito, senza oneri o simili se il consumatore deve pagare un sovrappiù rispetto all'inevitabile costo di rispondere alla pratica commerciale e ritirare o farsi recapitare l'articolo; 21) Includere nel materiale promozionale una fattura o analoga richiesta di pagamento che dia al consumatore l'impressione di aver già ordinato il prodotto in commercio mentre non lo ha fatto; 22) Falsamente dichiarare o dare l'impressione che il professionista non agisca nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, o presentarsi falsamente come consumatore; 23) Dare la falsa impressione che i servizi post-vendita relativi a un prodotto siano disponibili in uno Stato membro diverso da quello in cui è venduto il prodotto».

⁽⁷⁹⁾ Sono pratiche commerciali aggressive le seguenti condotte: «24) Creare l'impressione che il consumatore non possa lasciare i locali commerciali fino alla conclusione del contratto; 25) Effettuare visite presso l'abitazione del consumatore, ignorando gli inviti del consumatore a lasciare la sua residenza o a non ritornarvi, fuorché nelle circostanze e nella misura in cui siano giustificate dalla legge nazionale ai fini

Per quanto concerne le pratiche commerciali in ogni caso ingannevoli, si osserva come le fattispecie contemplate dall'allegato I siano molto eterogenee tra loro, pur costituendo, in alcuni casi, una concretizzazione delle condotte sanzionate in virtù dell'applicazione dei più generali criteri di ingannevolezza ⁽⁸⁰⁾.

Un orientamento dottrinale ha rilevato, in proposito, che le pratiche in ogni caso ingannevoli, pur non rispondendo a un preciso criterio ordinante, possono ricondursi a due macrocategorie, la prima fondata «sull'inganno dell'apparenza», nella quale ricadono le fattispecie *sub* nn. 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 12, 13, 17 e 22, e la seconda «sull'inganno di natura propagandistica», nella quale ricadono le fattispecie *sub* n. 5, 6, 7, 11, 14, 15, 18, 19, 20 e 21 ⁽⁸¹⁾.

Più nello specifico, nella prima categoria rientrano quelle pratiche commerciali per le quali la valutazione di slealtà si giustifica alla luce dell'approfittamento, da parte del professionista, dell'affidamento che il consumatore ripone in alcuni aspetti specifici dell'operazione commerciale. In particolare, vengono in considerazione le informazioni ingannevoli e decettive che riguardano l'esistenza di iniziative di autoregolamentazione o di codici di condotta ⁽⁸²⁾, nonché quelle che fanno riferimento a specifiche caratteristiche del prodotto ⁽⁸³⁾, come, ad esempio, quelle che tendono ad attribuire falsamente ad esso la capacità di curare malattie, disfunzioni e malformazioni, per sfruttare i timori e le aspettative dei consumatori legate al mantenimento o al recupero

dell'esecuzione di un'obbligazione contrattuale; 26) Effettuare ripetute e sgradite sollecitazioni commerciali per telefono, via fax, per posta elettronica o mediante altro mezzo di comunicazione a distanza, fuorché nelle circostanze e nella misura in cui siano giustificate dalla legge nazionale ai fini dell'esecuzione di un'obbligazione contrattuale, fatti salvi l'articolo 10 della direttiva 97/7/Ce e le direttive 95/46/Ce (1) e 2002/58/Ce; 27) Imporre al consumatore che intenda presentare una richiesta di risarcimento in virtù di una polizza di assicurazione di esibire documenti che non potrebbero ragionevolmente essere considerati pertinenti per stabilire la validità della richiesta, o omettere sistematicamente di rispondere alla relativa corrispondenza, al fine di dissuadere un consumatore dall'esercizio dei suoi diritti contrattuali; 28) Includere in un messaggio pubblicitario un'esortazione diretta ai bambini affinché acquistino o convincano i genitori o altri adulti ad acquistare loro i prodotti reclamizzati. Questa disposizione non osta all'applicazione dell'articolo 16 della direttiva 89/552/Cee, concernente delle attività televisive; 29) Esigere il pagamento immediato o differito o la restituzione o la custodia di prodotti che il professionista ha fornito, ma che il consumatore non ha richiesto, salvo nel caso dei beni di sostituzione di cui all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 97/7/Ce (fornitura non richiesta); 30) Informare esplicitamente il consumatore che se non acquista il prodotto o servizio sarà in pericolo il lavoro o la sussistenza del professionista; 31) Dare la falsa impressione che il consumatore abbia già vinto, vincerà o vincerà compiendo una determinata azione un premio o una vincita equivalente, mentre in effetti: non esiste alcun premio né vincita equivalente, oppure qualsiasi azione volta a reclamare il premio o altra vincita equivalente è subordinata al versamento di denaro o al sostenimento di costi da parte del consumatore».

⁽⁸⁰⁾ Cfr. E. GUERINONI, *Le pratiche commerciali scorrette. Fattispecie e rimedi*, cit., p. 123.

⁽⁸¹⁾ Si veda, in proposito, M. DONA, *L'elenco delle pratiche considerate in ogni caso sleali nell'allegato I della direttiva 2005/29/Ce*, cit., p. 196 ss.; ID., *Pubblicità, pratiche commerciali e contratti nel Codice del Consumo*, cit., p. 39 ss.

⁽⁸²⁾ Si vedano le pratiche *sub* nn. 1, 2, 3, 4 dell'allegato I della direttiva.

⁽⁸³⁾ Si vedano le pratiche *sub* nn. 9, 10, 12, 16, 17 dell'allegato I della direttiva.

della salute e/o del benessere psico-fisico. Ancora, vengono in esame le informazioni ingannevoli che riguardano le garanzie del prodotto ⁽⁸⁴⁾, nonché quelle che si riferiscono direttamente alla figura del venditore ⁽⁸⁵⁾.

Il secondo gruppo di pratiche in ogni caso ingannevoli, invece, ricomprende ipotesi specifiche che rispondono alla *ratio* di evitare che il consumatore venga indotto all'acquisto di un prodotto a causa delle informazioni decettive fornitegli in sede di invito all'acquisto in merito al prezzo ⁽⁸⁶⁾, alle condizioni di mercato ⁽⁸⁷⁾, alla pubblicità ⁽⁸⁸⁾, oppure a causa di informazioni fornite con il solo scopo di affrettare l'adozione di una scelta commerciale ⁽⁸⁹⁾.

Nel primo gruppo di pratiche in ogni caso sleali sembrerebbero potersi ricondurre anche tre nuove fattispecie di condotte in ogni caso ingannevoli previste dalla dir. 2019/2161/Ue, che ha inserito, nell'allegato I, i numeri 11 *bis*, 23 *ter* e 23 *quater*. Si tratta di fattispecie focalizzate sulle insidie dell'*e-commerce*, che fanno riferimento, in particolare, alla mancata indicazione da parte delle piattaforme *on line* dei cc.dd. "posizionamenti a pagamento" dei risultati di ricerca, nonché alla fornitura di false recensioni in merito a prodotti o servizi, pratica, quest'ultima, molto diffusa soprattutto nell'ambito del c.d. *social media advertising*. In posizione a sé stante, rimarrebbe, invece, l'ulteriore nuova pratica introdotta dalla dir. 2019/2161/Ue al n. 23 *bis* dell'allegato I, relativa alla rivendita di biglietti per eventi acquistati dal professionista impiegando strumenti automatizzati, per eludere i limiti imposti alle operazioni d'acquisto dei medesimi.

Infine, per quanto riguarda, le condotte in ogni caso aggressive, il cui elenco è rimasto immutato in seguito all'adozione della dir. 2019/2161/Ue, esse possono ricondursi, in primo luogo, alla categoria delle pratiche cc.dd. «minatorie», nell'ambito delle quali l'aggressività viene impiegata per intimidire il consumatore ⁽⁹⁰⁾; in secondo luogo, alla categoria delle pratiche cc.dd. «petulanti», nell'ambito della quale l'aggressività consiste in una particolare insistenza del professionista per indurre il consumatore a compiere una scelta diversa da quella che avrebbe altrimenti compiuto ⁽⁹¹⁾ e, infine, alla categoria delle

⁽⁸⁴⁾ Si vedano le pratiche *sub* nn. 8 e 23 dell'allegato I della direttiva.

⁽⁸⁵⁾ Si vedano le pratiche *sub* nn. 13 e 22 dell'allegato I della direttiva.

⁽⁸⁶⁾ Si vedano le pratiche *sub* nn. 5, 6 e 20 dell'allegato I della direttiva.

⁽⁸⁷⁾ Si vedano le pratiche *sub* nn. 14, 18, 19, 21 dell'allegato I della direttiva.

⁽⁸⁸⁾ Si veda la pratica *sub* n. 11 dell'allegato I della direttiva.

⁽⁸⁹⁾ Si vedano le pratiche *sub* nn. 7 e 15 dell'allegato I della direttiva.

⁽⁹⁰⁾ Si vedano le pratiche *sub* nn. 24 e 30 dell'allegato I della direttiva.

⁽⁹¹⁾ Si vedano le pratiche *sub* nn. 25, 26, 28 e 29 dell'allegato I della direttiva.

pratiche cc.dd. «defatiganti» ⁽⁹²⁾, che mirano a fiaccare la resistenza del consumatore, inducendolo a recedere da una legittima richiesta o da un'aspettativa da altri indotta ⁽⁹³⁾.

6. I destinatari della tutela predisposta dalla dir. 2005/29/Ce: il consumatore medio e il consumatore vulnerabile.

Si è già avuto modo di rilevare che la dir. 2005/29/Ce può essere considerata un segmento del diritto *antitrust*, avendo quale obiettivo quello di introdurre regole trasversali di *fair trading* nei rapporti *business to consumer*, che assicurino direttamente la tutela dei consumatori e indirettamente la tutela degli interessi legittimi dei concorrenti. La prospettiva macroeconomica dalla quale muove la dir. 2005/29/Ce, rispondendo ad un'esigenza di bilanciamento delle finalità di tutela dei consumatori rispetto a quelle relative alla circolazione delle merci e alla libera concorrenza, comporta che il parametro di riferimento adottabile per valutare la slealtà delle pratiche commerciali non possa individuarsi nel consumatore considerato *uti singulus*, bensì vada rintracciato nella categoria generale e indistinta dei consumatori, idealmente e tipicamente rappresentata dal parametro soggettivo del «consumatore medio».

Come è noto, la figura del consumatore medio, ovverosia del consumatore «normalmente informato e ragionevolmente accorto ed avveduto», non costituisce una novità ascrivibile alla disciplina in materia di pratiche commerciali sleali, essendo stata elaborata nel corso degli anni dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, in materia, ad esempio, di pubblicità ingannevole, di segni distintivi, di indicazioni geografiche e di etichettatura dei prodotti ⁽⁹⁴⁾.

Il parametro del consumatore medio ha risposto, e risponde tuttora, ad una visione liberale e non paternalista del diritto dei consumi, nell'ambito della quale il legislatore muove dalla consapevolezza di dover richiedere al consumatore un certo onere di diligenza e di attivismo nel momento in cui si relaziona con i professionisti. Infatti, un

⁽⁹²⁾ Sulla distinzione fra pratiche minatorie, petulanti e defatiganti si veda sempre M. DONA, *L'elenco delle pratiche considerate in ogni caso sleali nell'allegato I della direttiva 2005/29/Ce*, cit., p. 197.

⁽⁹³⁾ Si vedano le pratiche *sub* nn. 27 e 31 dell'allegato I della direttiva.

⁽⁹⁴⁾ Sull'elaborazione giurisprudenziale del parametro del consumatore medio si vedano, in particolare, le riflessioni svolte da S. WEATHERILL, *Who is the Average Consumer?*, in *The Regulation of Unfair Commercial Practices under EC Directive 2005/29*, a cura di S. Weatherill e U. Bernitz, cit., p. 115 ss. Fra le sentenze che hanno contribuito all'elaborazione della figura del consumatore medio si richiamano, a titolo esemplificativo, Corte giust., 28 gennaio 1999, in causa C-303/97, *Verbraucherschutzverein eV e SektKellheide GmbH, Rudolf Tuscky*, in *Raccolta*, 1999, p. I-53 ss.; 7 marzo 1990, in causa C-362/88, *GN-INNO-BM*, in *Raccolta*, 1990, p. I-667 ss.; 13 dicembre 1990, in causa C-238/89, *Pall*, in *Raccolta*, 1990, p. I-4827 ss.; 16 gennaio 1992, in causa C-373/90, *X*, in *Raccolta*, 1992, p. I-131 ss.; 18 maggio 1993, in causa C-126/91, *Yves Rocher*, in *Raccolta*, 1993, p. I-2361 ss.

approccio eccessivamente rigoristico, che individui il parametro di riferimento nel consumatore meno informato e scarsamente attento ed avveduto, impedirebbe un corretto bilanciamento fra tutela dei consumatori, da un lato, e promozione degli interessi del mercato, dall'altro ⁽⁹⁵⁾.

Come precisato dal 18° *considerando* della dir. 2005/29/Ce, che richiama la giurisprudenza formatasi intorno alla figura del consumatore medio ⁽⁹⁶⁾, quest'ultimo deve essere individuato facendo ricorso non a parametri statistici, bensì a *standard* di carattere qualitativo, imperniati, da un lato, su un livello di normale informazione/cultura generale, dall'altro, su un livello di ragionevole accortezza ed avvedutezza.

Nella figura del consumatore medio, delineata dalla Corte di giustizia e richiamata dal 18° *considerando* della dir. 2005/29/Ce, tendono, dunque, a convergere due aspetti distinti: l'uno, statico e l'altro, dinamico; infatti, il primo requisito fa riferimento a un modo di essere del consumatore, mentre il secondo va riferito ad uno specifico modo di agire e di relazionarsi di quest'ultimo all'interno della società e del mercato. La combinazione di tali requisiti fa sì che la figura del consumatore medio vada individuata in un soggetto privo di esperienze specifiche, ma dotato di una discreta cultura generale e di una discreta attenzione ⁽⁹⁷⁾.

La concretizzazione degli *standard* qualitativi, ai quali viene agganciata la figura del consumatore medio, non viene lasciata, tuttavia, alla pura astrazione, ma deve essere legata, almeno in parte, alla realtà fattuale entro la quale la pratica si viene a collocare. In

⁽⁹⁵⁾ Cfr. M. LIBERTINI, *Clausola generale e disposizioni particolari nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, cit., p. 103 ss. Sulla figura del consumatore medio come punto di equilibrio fra esigenze di tutela dei consumatori e di tutela della libera concorrenza si vedano, *ex multis*, V. RUBINO, *L'evoluzione della nozione di consumatore nel processo di integrazione europea*, in *Dir. Unione eur.*, 2017, p. 348 e D. LAMANNA DI SALVO, *La tutela del consumatore nell'ordinamento italiano tra strumenti pubblicitari e privatistici*, in *Giur. mer.*, 2013, p. 2664, il quale osserva che la figura del consumatore medio rappresenta il punto di equilibrio tra l'esigenza di garantire la massima tutela possibile ai consumatori e quella di non gravare le imprese di costi eccessivi.

⁽⁹⁶⁾ A ben vedere, nella dir. 2005/29/Ce la definizione di consumatore medio, formulata dalla Corte di giustizia, risulta riportata solo all'interno del 18° *considerando*. Molto si è discusso in dottrina in merito alla scelta del legislatore europeo di fare riferimento a tale definizione all'interno di un *considerando* e non di un'apposita disposizione (quale avrebbe potuto essere l'art. 5, par. 2, della direttiva). In proposito, sul valore non precettivo del 18° *considerando*, si veda G. DE CRISTOFARO, *Il divieto di pratiche commerciali sleali, la nozione generale di pratica commerciale «sleale»*, cit., p. 137. *Contra*, si veda M. LIBERTINI, *Clausola generale e disposizioni particolari nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, cit., p. 105 ss.

⁽⁹⁷⁾ Osserva G. DE CRISTOFARO, *Il divieto di pratiche commerciali sleali. La nozione generale di pratica commerciale «sleale» e i parametri di valutazione della «slealtà»*, cit., p. 139 che l'utilizzo di avverbi di portata assai ampia facenti riferimento al concetto di normalità e a quello di ragionevolezza, comporta la necessità di svolgere valutazioni sostanzialmente discrezionali al fine di concretizzare i livelli di informazione e attenzione richiesti, caso per caso, ai consumatori in sede di valutazione della slealtà delle pratiche commerciali eventualmente realizzate nei loro confronti.

questo senso, la direttiva introduce alcuni “correttivi” ad una concezione rigidamente razionale del consumatore medio, nella consapevolezza che le capacità di percezione di quest’ultimo possono variare in presenza di determinate circostanze ⁽⁹⁸⁾.

In particolare, il 18° *considerando* menziona espressamente l’esigenza di fare riferimento ai «fattori sociali, culturali e linguistici» che possono condizionare il comportamento commerciale del singolo individuo. Tale indicazione, tratta, ancora una volta, dagli orientamenti maturati in seno alla giurisprudenza della Corte di giustizia, consente di affermare che il parametro del consumatore medio va inteso quale «modello variabile» ⁽⁹⁹⁾, che deve fare riferimento, se del caso, anche a quegli elementi propri dei singoli mercati nazionali che possono influenzare le capacità di percezione di un soggetto mediamente informato e attento ⁽¹⁰⁰⁾.

Coerentemente con tale impostazione, l’art. 5, par. 2, lett. b), della direttiva prevede che, allorquando una pratica commerciale sia rivolta a un gruppo determinato di consumatori, si debba avere riguardo al membro medio di tale gruppo, parametrando il livello di diligenza e di attivismo concretamente esigibile alle caratteristiche di

⁽⁹⁸⁾ In proposito, si rinvia alle considerazioni svolte da M. BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, cit., p. 21 ss., il quale richiama nel suo contributo gli studi di psicologia cognitiva che hanno formulato il paradigma c.d. *behavioral* o comportamentista, nel quale si mette in luce come i comportamenti dei *decision maker*, e quindi anche dei consumatori, scontino talune limitazioni cognitive, c.d. *cognitive biases*, che determinano uno scostamento delle decisioni finali dagli obiettivi razionali delle teorie neoclassiche. In particolare, tali limitazioni cognitive vengono suddivise in più categorie. Fra le principali, l’Autore menziona il c.d. *framing effect*, sulla scorta del quale le modalità di presentazione dei termini della scelta inciderebbero sul comportamento del consumatore; il c.d. *confirmatory bias*, in base al quale gli individui tendono a sopravvalutare le evidenze che confermano (e a sottovalutare quelle che contrastano con) le loro convinzioni personali; le varie forme di *motivated reasoning*, in base alle quali gli individui si impegnerebbero ad argomentare su basi razionali *a posteriori* quelle scelte adottate sulla scorta di fattori istintivi e irrazionali; lo *status quo bias*, che induce il soggetto a optare per quei comportamenti che gli garantiscano il mantenimento della posizione di partenza, risultando così più avverso alle perdite che propenso ai guadagni; l’*endowment effect* relativo alla propensione a dare un valore superiore a un bene quando sia già entrato nella sua disponibilità; la tendenza a scegliere prodotti che diano benefici immediati o ritardino la sopportazione di conseguenze negative; la convinzione ottimistica di poter fronteggiare qualsiasi problema cognitivo, dominando determinati fattori di rischio; la tendenza a rimandare l’assunzione di decisioni potenzialmente foriere di conseguenze vantaggiose sulla base dell’erronea convinzione di conservare la possibilità di assumerle in futuro; o ancora il *context effect*, in base al quale il contesto, inteso come set di scelte a disposizione dell’individuo ne condizionerebbe la decisione. Per approfondire, si rinvia al contributo degli psicologi cognitivisti D. KAHNEMAN, A. TVERSKY, *Prospect Theory: a,n Analysis of Decision Under Risk*, in *Econometrica*, 1979, p. 263 ss.

⁽⁹⁹⁾ Cfr. M. BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, cit., p. 35. Si veda, in proposito, anche S. CARMIGNANI, *La tutela del consumatore nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 290 ss. (e, in particolare, p. 294), la quale, rileggendo la figura del consumatore alla luce delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, evidenzia come la valorizzazione dei fattori culturali, sociali, linguistici ed economici consenta di discostarsi dall’anonimato del modello del consumatore medio, per abbracciare una nozione più flessibile e attenta alla dimensione individuale.

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. V. RUBINO, *L’evoluzione della nozione di consumatore nel processo di integrazione europea*, cit., p. 348 ss. Si vedano a titolo d’esempio Corte giust. 26 novembre 1996, in causa C-313/94, *Fratelli Graffione*, in *Raccolta*, 1996, p. I-6051 ss. e 13 gennaio 2000, in causa C-220/98, *Éstee Lauder Cosmetics GmbH*, in *Raccolta*, 2000, p. I-117 ss.

quest'ultimo. Tale previsione normativa, consente di affermare che, nel disegno del legislatore euro-unitario, il consumatore medio dovrebbe possedere caratteristiche destinate a mutare a seconda del contesto di mercato entro il quale si colloca, con particolare attenzione per le cerchie più ristrette di consumatori destinatari di prodotti o di servizi specializzati ⁽¹⁰¹⁾.

Nondimeno, alla figura del consumatore medio “a geometria variabile” ora descritta, si accompagna il disposto dell’art. 5, par. 3, della dir. 2005/29/Ce, in forza del quale, in relazione alle pratiche commerciali che possono falsare in misura rilevante il comportamento economico solo di un gruppo di consumatori chiaramente individuabile, che risultino particolarmente vulnerabili alla pratica o al prodotto cui essa si riferisce a causa di condizioni di infermità mentale o fisica, oppure della loro età o ingenuità, in un modo che il professionista può ragionevolmente prevedere, il parametro di riferimento va rintracciato nel c.d. consumatore vulnerabile, ovverosia nel membro medio di quel gruppo.

Mentre la figura del consumatore medio risponde a un preciso modello giurisprudenziale, quella del consumatore vulnerabile rappresenta una novità introdotta dalla dir. 2005/29/Ce ⁽¹⁰²⁾, motivata dall’esigenza di impedire lo sfruttamento da parte dei professionisti delle condizioni di debolezza soggettiva nelle quali si vengono a trovare

⁽¹⁰¹⁾ In proposito, M. BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, cit., p. 33, nt. 27, evidenzia che la Corte di giustizia ha assunto, in relazione alle indicazioni contenute all’art. 5, par. 2, lett. b), un atteggiamento ondivago, adottando, in talune pronunce, un parametro “fisso” di consumatore medio, a prescindere dal genere di prodotto o di servizio commercializzato (si veda, ad esempio, Corte giust., 12 luglio 2012, in causa C-311/11, *Smarte Technologies*, in *Raccolta*, 2012, p. I-460 ss.), e valorizzando, in altre, le caratteristiche del consumatore appartenente a un ristretto gruppo di destinatari della pratica commerciale (si veda, ad esempio, Corte giust., 22 giugno 1999, in causa C-104/01, *Lloyd Schuhfabrik*, in *Raccolta*, 2008, p. I-2439 ss.).

⁽¹⁰²⁾ Invero, osserva N. ZORZI GALGANO, *Il consumatore medio e il consumatore vulnerabile nel diritto comunitario*, in *Contr. e impr./Europa*, 2010, p. 569 ss. che mentre il modello del consumatore medio trae origine nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, le origini della figura del consumatore vulnerabile possono ravvisarsi negli ordinamenti nazionali. In particolare, con riferimento a quello italiano, già nel diritto civile si possono trovare alcuni riferimenti all’esigenza di valutare eventuali vizi del contratto prendendo in considerazione non la figura del contraente medio, bensì facendo riferimento a una pluralità di categorie di contraenti diversificate e distinte in ragione dell’età, del sesso e della condizione delle persone, così come previsto dall’art. 1435 c.c. in materia di violenza morale. Inoltre, la stessa Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ben prima dell’adozione della dir. 2005/29/Ce, pronunciandosi in materia di messaggi commerciali promozionali indirizzati a determinati gruppi di consumatori, ha, in più occasioni, affermato l’esigenza di valutarne l’ingannevolezza alla luce delle caratteristiche del membro medio del gruppo, tenendo conto, dunque, anche degli eventuali fattori di vulnerabilità (caso *Memorizzatore Genius*, PI/3981, provv. n. 11994, in *Boll.*, 19/2003; caso *Maxi Speed Control*, PI/4115, provv. n. 12355, in *Boll.* 32/2003; caso *Batterie X-Treme su al volante*, PI/4334, provv. n. 13052, in *Boll.* 14/2004; caso *N-Gage Nokia*, PI/4363, provv. n. 13218, in *Boll.* 21/2004; caso *Scooters Zenith Project*, PI/4451, provv. n. 13653, in *Boll.* 41/2004).

determinati consumatori ⁽¹⁰³⁾. Abbassando, infatti, la soglia di diligenza richiesta al consumatore, si determina, in chiave solidaristica, un innalzamento dei doveri di correttezza e attenzione ai quali è tenuto il professionista ⁽¹⁰⁴⁾, purché, in un'ottica di proporzionalità, la misura in cui la pratica commerciale è in grado di influire sulle decisioni dei consumatori vulnerabili sia «ragionevolmente» prevedibile da parte del professionista ⁽¹⁰⁵⁾.

7. L'attuazione nell'ordinamento italiano della dir. 2005/29/Ce e la tutela amministrativa degli interessi dei consumatori, anche alla luce delle novità introdotte dalla dir. 2019/2161/Ue. Brevi cenni sugli altri strumenti di tutela collettiva avverso le pratiche commerciali scorrette.

Nell'ordinamento italiano, è stata data attuazione alla dir. 2005/29/Ce attraverso i decreti legislativi del 2 agosto 2007, nn. 145 e 146 ⁽¹⁰⁶⁾, che, rispettivamente, hanno espunto dal Codice del consumo la disciplina sulla pubblicità ingannevole e comparativa, confinandone il relativo ambito di applicazione ai soli rapporti fra professionisti ⁽¹⁰⁷⁾, e

⁽¹⁰³⁾ Si veda, in proposito, il 18° *considerando* della dir. 2005/29/Ce. In virtù dell'approccio solidaristico che caratterizza l'art. 5, par. 3, della dir. 2005/29/Ce, si condivide l'opinione espressa da G. DE CRISTOFARO, *Il divieto di pratiche commerciali sleali, la nozione generale di pratica commerciale «sleale»*, cit., p. 143, il quale sostiene che l'elenco dei fattori suscettibili di rendere particolarmente vulnerabili i consumatori, contemplato da tale disposizione, deve considerarsi non esaustivo.

⁽¹⁰⁴⁾ Come rilevato da M. BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, cit., p. 52 ss. fra il parametro del consumatore medio/vulnerabile e la diligenza professionale di cui all'art. 5, par. 2, lett. a), esisterebbe una relazione di proporzionalità inversa. Infatti, tanto più si abbassa l'onere di diligenza richiesto al consumatore, tanto più si innalzano i doveri di protezione ai quali è tenuto il professionista, in ragione della necessità di colmare – per quanto ragionevolmente possibile e prevedibile – le limitazioni cognitive che affliggono l'agire del destinatario della pratica.

⁽¹⁰⁵⁾ Si veda, in proposito, l'art. 5, par. 3, della dir. 2005/29/Ce.

⁽¹⁰⁶⁾ D.lgs. 2 agosto 2007, n. 145, «Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/Cee sulla pubblicità ingannevole», in *G.U.* n. 207 del 6 settembre 2007, p. 3 ss., e d.lgs. 2 agosto 2007, n. 146, «Attuazione della direttiva 2005/29/Ce relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica le direttive 84/450/Cee, 97/7/Ce, 98/27/Ce, 2002/65/Ce, e il Regolamento (Ce) n. 2006/2004», in *G.U.* n. 207 del 6 settembre 2007, p. 10 ss., entrambi attuativi della delega contenuta nella l. 25 gennaio 2006, n. 29, «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2005», in *G.U.* n. 32 dell'8 febbraio 2006 - Suppl. Ordinario n. 34, p. 55 ss.

L'attuazione della dir. 2005/29/Ce è stata, completata, peraltro, dagli artt. 2, 4 e 8 del d.lgs. 23 ottobre 2007, n. 221, recante «Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante Codice del consumo, a norma dell'articolo 7, della legge 29 luglio 2003, n. 229», in *G.U.* n. 278 del 29 novembre 2007, p. 4 ss. In questa sede, giova ricordare che l'art. 2 del d.lgs. n. 221/2007 ha inserito fra i diritti riconosciuti come «fondamentali» ai sensi dell'art. 2, co. 2, lett. *c bis*), cod. cons., il diritto «all'esercizio delle pratiche commerciali secondo i principi di buona fede, correttezza e lealtà».

⁽¹⁰⁷⁾ All'interno del d.lgs. 2 agosto 2007, n. 145, sono state sostanzialmente riprodotte le disposizioni della dir. 2006/114/Ce, che ha sostituito la precedente e già citata dir. 84/450/Ce in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, tenendo conto delle modifiche ad essa apportate dalla dir. 2005/29/Ce. In particolare, a seguito della nuova formulazione impressa dall'art. 14, par. 1, della dir. 2005/29/Ce all'art. 1 della dir. 84/450/Ce, oggi puntualmente ripresa dall'art. 1 della dir. 2006/114/Ce, sono stati esclusi dal novero degli interessi tutelati dalla disciplina in materia di pubblicità ingannevole e comparativa quelli dei

collocato agli artt. 18-27 *quater* cod. cons., la disciplina in materia di pratiche commerciali sleali, *rectius*, «scorrette», fra imprese e consumatori.

Nonostante taluni scostamenti terminologici, come, ad esempio, l'impiego dell'aggettivo «scorrette», anziché dell'aggettivo «sleali», dal punto di vista sostanziale, il d.lgs. n. 146/2007 ha riprodotto, in larga misura, i contenuti e la struttura della direttiva, pur prevedendo un significativo ampliamento della sfera di applicazione soggettiva.

In proposito, infatti, ai sensi dell'art. 7, co. 1, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, c.d. «Decreto liberalizzazioni»⁽¹⁰⁸⁾, convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27⁽¹⁰⁹⁾, è stata prevista l'applicazione della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette non solo ai rapporti fra imprese e consumatori, in relazione ai quali valgono le considerazioni già formulate in precedenza, bensì anche ai rapporti fra professionisti e microimprese, definite come quelle «entità, società o associazioni che, a prescindere dalla forma giuridica, esercitano un'attività economica, anche a titolo individuale o familiare,

consumatori e del pubblico in generale. Pertanto, mentre in precedenza si stabiliva che la dir. 84/450/Ce aveva «lo scopo di tutelare il consumatore e le persone che esercitano un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, nonché gli interessi del pubblico in generale dalla pubblicità ingannevole e dalle sue conseguenze sleali», ora si afferma che la disciplina da essa introdotta «ha lo scopo di tutelare i professionisti dalla pubblicità ingannevole e dalle sue conseguenze sleali e di stabilire le condizioni di liceità della pubblicità comparativa».

La dir. 2005/29/Ce ha inteso, in altri termini, tracciare una netta linea di demarcazione fra la disciplina delle pratiche sleali, destinata ai rapporti *business to consumer*, e quella in materia di pubblicità, destinata ai rapporti *business to business*, apparentemente sulla base della titolarità dell'interesse che si assume essere leso. Nel caso, infatti, di messaggi pubblicitari lesivi degli interessi dei professionisti e dei concorrenti, risulterebbero invocabili le disposizioni di cui alla dir. 2006/114/Ce; nel caso, invece, di messaggi pubblicitari direttamente connessi alla promozione, vendita o fornitura di prodotti ai consumatori, risulterebbero applicabili le disposizioni di cui alla dir. 2005/29/Ce.

Il legislatore nazionale, chiamato a dare attuazione alla dir. 2005/29/Ce e alle modifiche da essa apportate alla direttiva in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, ha optato per la soluzione maggiormente in linea con l'intenzione del legislatore europeo, separando le due discipline e collocando la prima nel Codice del consumo, la seconda nel d.lgs. n. 145/2007. A tale separazione dal punto di vista sostanziale non è corrisposta, tuttavia, una separazione sotto il profilo procedimentale, in quanto il legislatore italiano ha significativamente optato per l'attribuzione all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, già investita della competenza di inibire le pratiche pubblicitarie ingannevoli e comparative illecite, anche della competenza ad accertare la violazione della disciplina in materia di pratiche commerciali sleali. Come rilevato da G. DE CRISTOFARO, *La direttiva 2005/29/Ce. Contenuti, rationes, caratteristiche*, cit., p. 36 ss., tale soluzione è risultata opportuna alla luce dell'identità degli interessi protetti dalle due discipline, che concorrono entrambe alla tutela del buon funzionamento del mercato, mediante la promozione della libera concorrenza e della protezione dell'autonomia decisionale dei consumatori.

⁽¹⁰⁸⁾ D. l. 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», in *G.U.* n. 19 del 24 gennaio 2012, p. 1 ss.

⁽¹⁰⁹⁾ L. 24 marzo 2012, n. 27, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», in *G.U.* n. 71 del 24 marzo 2012 – Suppl. Ordinario n. 53, p. 1 ss.

occupando meno di dieci persone e realizzando un fatturato annuo, oppure un totale di bilancio annuo, non superiori a due milioni di euro»⁽¹¹⁰⁾.

Al di là di tale estensione normativa, frutto della volontà del legislatore nazionale di operare una piena equiparazione, in materia di pratiche commerciali scorrette, fra microimprenditore e consumatore medio⁽¹¹¹⁾, il perno della disciplina contemplata dal Codice del consumo rimane il divieto generale di realizzare pratiche commerciali scorrette, previsto dall'art. 20 cod. cons., ove si afferma che «una pratica commerciale è scorretta se è contraria alla diligenza professionale ed è 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».

Analogamente a quanto avviene nella dir. 2005/29/Ce, tale divieto viene declinato, all'interno del Codice del consumo, nel divieto di realizzare pratiche commerciali ingannevoli, sia attive sia omissive, disciplinate agli artt. 21-22 *bis* cod. cons., nonché aggressive, disciplinate, invece, agli artt. 24-25 cod. cons. La materia viene, quindi, completata, a livello sostanziale, dalle previsioni delle liste nere di pratiche commerciali in ogni caso ingannevoli, contemplate dall'art. 23, e aggressive, elencate all'art. 26.

A livello procedurale, invece, nel sistema delle pratiche commerciali scorrette *business to consumer* assumono un'importanza centrale gli artt. 27-27 *quater*, i quali, attuando gli artt. 10-13 della dir. 2005/29/Ce, disciplinano le conseguenze sul piano sanzionatorio e rimediabile della violazione della normativa in materia di pratiche commerciali scorrette e contemplano alcune disposizioni in tema di autodisciplina e codici di condotta.

Per quanto riguarda il sistema sanzionatorio, la direttiva ha lasciato agli Stati membri non solo il compito di individuare sanzioni il più possibile «effettive, proporzionate e dissuasive», ma anche quello di stabilire i mezzi di tutela più «adeguati ed efficaci per combattere le pratiche commerciali sleali», scegliendoli fra le azioni giudiziarie, i procedimenti amministrativi o «altri mezzi» ritenuti comunque idonei allo scopo⁽¹¹²⁾.

⁽¹¹⁰⁾ Si veda, in proposito, l'art. 18, lett. *d bis*), cod. cons. che, per la definizione del concetto giuridico di «microimpresa», rinvia espressamente alla definizione contenuta nell'art. 2, par. 3, dell'allegato alla «Raccomandazione 2003/361/Ce della Commissione del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese», in *G.U.C.E.* n. L 124 del 20 maggio 2003, p. 36 ss.

⁽¹¹¹⁾ Sulla scelta del legislatore italiano di applicare la disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette anche alle microimprese, si vedano, in particolare, G. DE CRISTOFARO, *Pratiche commerciali scorrette e «microimprese»*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2014, p. 14 ss. e M. BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, cit., p. 41 ss.

⁽¹¹²⁾ Si veda, in proposito, l'art. 11, par. 1, della dir. 2005/29/Ce.

Ai sensi dell'art. 27 cod. cons. il legislatore nazionale ha attribuito all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) un ruolo centrale nella repressione delle infrazioni, conferendole il potere di avviare, d'ufficio o su istanza dei soggetti interessati, i procedimenti volti ad inibire la continuazione delle pratiche commerciali scorrette e ad eliminarne gli effetti ⁽¹¹³⁾.

La previsione di un sistema di tutela di tipo amministrativo, attivabile anche d'ufficio e affidato ad un'autorità indipendente, imparziale e altamente tecnica, riflette la matrice pro-concorrenziale della disciplina in materia di pratiche commerciali sleali ⁽¹¹⁴⁾, e risulta funzionale a garantire, al contempo, un controllo diffuso dei comportamenti realizzati dai professionisti sul mercato, e l'efficacia della protezione accordata ai consumatori ⁽¹¹⁵⁾.

Inoltre, pur rappresentando una forma di tutela collettiva degli interessi consumeristici, la via amministrativa consente, in parte, di far fronte alle criticità derivanti dall'esperimento delle forme di tutela privata, che, per costi e per durata, potrebbero risultare scarsamente accessibili agli utenti, soprattutto nei casi in cui la pratica commerciale riguardi beni o servizi di modico valore ⁽¹¹⁶⁾. Del resto, benché il piano della tutela individuale sia destinato a rimanere ben distinto da quello della tutela collettiva, non sono rare le fattispecie nelle quali dal provvedimento inibitorio adottato dall'*Antitrust* sia conseguito, nella pratica, un beneficio per i singoli consumatori, in particolare a seguito dell'adozione, da parte dei professionisti, di azioni volte a rimediare ai danni

⁽¹¹³⁾ La disciplina del relativo procedimento amministrativo risulta modellata sulla scorta di quella già stabilita dal previgente art. 26 cod. cons., in materia di pubblicità ingannevole e pubblicità comparativa illecita, ed è stata integrata dalla delibera AGCM 1 aprile 2015, n. 25411, «Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni, clausole vessatorie», in *G.U.* n. 94 del 23 aprile 2015.

⁽¹¹⁴⁾ In tal senso si vedano, *ex multis*, C. CAMARDI, *La protezione dei consumatori tra diritto civile e regolazione del mercato. A proposito dei recenti interventi sul codice del consumo*, cit., p. 319 e L. ROSSI CARLEO, *Consumatore, consumatore medio, investitore e cliente: frazionamento e sintesi nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, in *Eur. dir. priv.*, 2010, p. 685.

⁽¹¹⁵⁾ In proposito, si veda G. D'AMICO, *Introduzione*, in *La riforma del codice del consumo, Commentario al D. lgs. n. 21/2014*, a cura di G. D'Amico, Milano, 2015, p. 333 ss. e in senso conforme S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018, p. 258.

⁽¹¹⁶⁾ Si vedano F. BRAVO, *Commento all'art. 66 del codice del consumo*, in G. ALPA e V. MARICONDA (a cura di) *Codice dei contratti. Commentario*, Milano, 2017, p. 2631 e in senso conforme S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 256. In questa prospettiva, i poteri ufficiosi dell'Autorità assumono un ruolo centrale, essendo chiamati a rispondere alla potenziale inerzia dei soggetti coinvolti dalla pratica e, in particolare, dei consumatori e delle loro associazioni rappresentative.

arrecati, per evitare sanzioni eccessivamente onerose e/o preservare la propria immagine commerciale ⁽¹¹⁷⁾.

Per l'esercizio del proprio ruolo, all'Autorità sono conferiti ampi poteri istruttori, consistenti, in particolare, nella possibilità di disporre ispezioni al fine di controllare i documenti aziendali ed acquisirne copia, di effettuare perizie ed analisi economiche e statistiche, nonché di consultare esperti in ordine agli aspetti ritenuti maggiormente rilevanti per la decisione della controversia ⁽¹¹⁸⁾.

Inoltre, l'AGCM può avvalersi dei poteri investigativi ed esecutivi di cui al reg. Ce n. 2006/2004, del 27 ottobre 2004, relativo alla cooperazione fra autorità nazionali preposte alla tutela dei consumatori, di recente abrogato e sostituito, con effetto a decorrere dal 17 gennaio 2020, dal reg. Ue n. 2394/2017.

Tale provvedimento, in particolare, per affrontare in modo più efficace le «sfide poste dall'esecuzione del mercato unico, comprese le sfide del mercato unico digitale» ⁽¹¹⁹⁾, che consente una maggiore diffusione delle violazioni transfrontaliere della normativa europea a tutela dei consumatori e della concorrenza, ha rafforzato il ruolo delle autorità nazionali nel contrasto delle pratiche sleali, prevedendo il conferimento di poteri minimi

⁽¹¹⁷⁾ Si veda, in proposito, C. GRANELLI, *Pratiche commerciali scorrette: le tutele individuali nel disegno di legge delega di riforma del codice civile*, cit., p. 497, il quale riporta il già citato caso della vendita, con modalità ingannevoli, di diamanti da parte delle due società IDB s.p.a. e DPI s.p.a. per il tramite di alcuni compiacenti istituti di credito. Ebbene, a seguito dei provvedimenti sanzionatori adottati dall'AGCM nei confronti delle due compagnie e delle banche coinvolte, queste ultime hanno provveduto, nella maggioranza dei casi, a ristorare, in tutto o in parte, il danno subito dai consumatori, restituendo gli importi (o una loro percentuale) investiti nell'acquisto delle pietre preziose.

⁽¹¹⁸⁾ Come previsto dall'art. 27, co. 3 e 4, cod. cons., l'Autorità può richiedere alle imprese, agli enti o alle persone che ne siano in possesso le informazioni rilevanti ai fini dell'accertamento dell'infrazione. Laddove, senza giustificato motivo, tali soggetti si rifiutino di adempiere alle richieste documentali e informative dell'Autorità, può essere applicata una sanzione pecuniaria da duemila euro a ventimila euro. Se, invece, le informazioni fornite si rivelano non veritiere, la sanzione amministrativa pecuniaria è ricompresa fra i quattromila euro e i quarantamila euro.

⁽¹¹⁹⁾ Per una panoramica generale sulle principali novità introdotte dal reg. Ue n. 2394/2017 si veda S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 258 s., nt. 10. L'Autrice, in particolare, osserva che, *inter alia*, il regolamento conferisce a ogni autorità nazionale competente una serie di poteri minimi d'indagine e di esecuzione, così da consentire un coordinamento efficace contro le infrazioni; potenzia il meccanismo di assistenza reciproca tra amministrazioni allo scopo di rendere meno complessa la verifica circa la sussistenza o non di un'infrazione intraeuropea; migliora il meccanismo di allerta, permettendo alle autorità nazionali di comunicare tempestivamente alla Commissione e alle altre autorità nazionali competenti, qualsiasi ragionevole sospetto circa il fatto che sul territorio stia avvenendo un'infrazione che potrebbe pregiudicare gli interessi dei consumatori di altri Stati membri; riconosce alle autorità competenti di avviare le indagini di loro iniziativa, laddove vengano a conoscenza di possibili infrazioni attraverso altri canali e non solo, quindi, a seguito di reclami individuali dei consumatori.

di indagine e di esecuzione ⁽¹²⁰⁾, nonché potenziando i meccanismi per il loro coordinamento ⁽¹²¹⁾.

Nei casi d'urgenza, il Codice del consumo prevede che l'Autorità possa disporre, con provvedimento motivato, la sospensione provvisoria della pratica commerciale, dando comunque comunicazione dell'avvio dell'istruttoria al professionista ⁽¹²²⁾. Posto che l'Autorità può richiedere al professionista di fornire prova degli elementi fattuali del giudizio, incombe, in ogni caso, sul professionista l'onere di provare, con allegazioni

⁽¹²⁰⁾ Si veda, in proposito, l'art. 9 del reg. Ue n. 2394/2017, che prevede, quali poteri minimi d'indagine: «a) il potere di accesso ai documenti, ai dati o alle informazioni pertinenti relativi a un'infrazione di cui al presente regolamento, in qualsiasi forma o formato e indipendentemente dal loro supporto di conservazione o dal luogo in cui essi sono conservati; b) il potere di esigere che qualsiasi autorità pubblica, organismo o agenzia del loro Stato membro o qualsiasi persona fisica o giuridica fornisca informazioni, dati o documenti pertinenti in qualsiasi forma o formato e indipendentemente dal loro supporto di conservazione o dal luogo in cui sono conservati, al fine di stabilire se si è verificata o si sta verificando un'infrazione di cui al presente regolamento e al fine di accertare le caratteristiche di tale infrazione, compreso tracciare i flussi finanziari e dei dati, accertare l'identità delle persone coinvolte in tali flussi, e accertare le informazioni sui conti bancari e la titolarità dei siti web; c) il potere di effettuare le necessarie ispezioni in loco, anche accedendo a locali, terreni o mezzi di trasporto utilizzati dall'operatore interessato dall'indagine nell'ambito della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, o chiedere ad altre autorità pubbliche di effettuarle per consultare, selezionare, fare o ottenere copie di informazioni, dati o documenti, a prescindere dal loro supporto di conservazione; il potere di sequestrare le informazioni, i dati o i documenti per il periodo necessario e nella misura adeguata all'espletamento dell'ispezione; il potere di chiedere a qualsiasi rappresentante o membro del personale dell'operatore interessato dall'indagine di fornire spiegazioni dei fatti, informazioni, dati o documenti relativi all'oggetto dell'indagine e registrarne le risposte; d) il potere di acquistare beni o servizi effettuando acquisti campione, ove necessario in forma anonima, al fine di individuare infrazioni di cui al presente regolamento e raccogliere prove, compreso il potere di ispezionare, osservare, esaminare, smontare o testare beni o servizi».

Quali poteri minimi di esecuzione, invece, si prevedono «a) il potere di adottare misure provvisorie volte a evitare il rischio di danno grave degli interessi collettivi dei consumatori; b) il potere di cercare di ottenere o di accettare impegni da parte dell'operatore responsabile dell'infrazione di cui al presente regolamento a porre fine all'infrazione stessa; c) il potere di ricevere impegni riparatori aggiuntivi da parte dell'operatore, su iniziativa di quest'ultimo, a beneficio dei consumatori interessati dalla presunta infrazione di cui al presente regolamento o, se del caso, cercare di ottenere che l'operatore si impegni a offrire ai consumatori interessati da tale infrazione rimedi adeguati; d) ove applicabile, il potere di informare, con mezzi appropriati, i consumatori che dichiarano di aver subito un danno a seguito di un'infrazione di cui al presente regolamento su come chiedere una compensazione conformemente al diritto nazionale; e) il potere di obbligare per iscritto l'operatore a cessare le infrazioni di cui al presente regolamento; f) il potere di far cessare o vietare le infrazioni di cui al presente regolamento; g) laddove non siano disponibili altri mezzi efficaci per far cessare o vietare l'infrazione di cui al presente regolamento e al fine di evitare il rischio di danno grave agli interessi collettivi dei consumatori: i) il potere di rimuovere i contenuti o limitare l'accesso all'interfaccia online o imporre la visualizzazione esplicita di un'avvertenza rivolta ai consumatori quando accedono all'interfaccia online; ii) il potere di imporre ai prestatori di servizi di hosting di rimuovere, disabilitare o limitare l'accesso a un'interfaccia online; o iii) ove opportuno, il potere di imporre ai registri o alle autorità di registrazione del dominio di rimuovere un nome di dominio completo e consentire all'autorità competente interessata di registrarlo; anche chiedendo a terzi o ad altre autorità pubbliche di attuare tali misure; h) il potere di irrogare sanzioni, come ammende o penalità di mora, per infrazioni di cui al presente regolamento e per il mancato rispetto di decisioni, ordinanze, misure provvisorie, impegni dell'operatore o altre misure adottate ai sensi del presente regolamento. Le sanzioni di cui alla lettera h) sono effettive, proporzionate e dissuasive, conformemente alle prescrizioni delle norme dell'Unione sulla tutela degli interessi dei consumatori. In particolare, si tiene debito conto, se del caso, della natura, gravità e durata dell'infrazione in oggetto».

⁽¹²¹⁾ In proposito, si vedano gli artt. 11-14 del reg. Ue n. 2394/2017.

⁽¹²²⁾ Art. 27, co. 3, cod. cons.

fattuali, che egli non poteva ragionevolmente prevedere l'impatto della pratica commerciale sul consumatore, in base a quanto previsto dall'art. 20, co. 3, cod. cons. ⁽¹²³⁾.

Per quanto riguarda l'entità delle sanzioni comminabili dall'Autorità, va rilevato che il sistema sanzionatorio delineato dal d.lgs. n. 146/2007 è stato inasprito a seguito dell'adozione del d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21 ⁽¹²⁴⁾: con tale decreto legislativo si è previsto, invero, che, tenuto conto della gravità e della durata della violazione, l'Autorità può disporre una sanzione pecuniaria da cinquemila a cinque milioni di euro; in ogni caso, laddove la pratica commerciale sia idonea a porre in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori o possa raggiungere bambini e adolescenti, minacciando, anche indirettamente, la loro sicurezza, la sanzione non può essere inferiore, nel suo minimo edittale, a cinquantamila euro ⁽¹²⁵⁾.

Ai sensi dell'art. 27, co. 7, cod. cons., tuttavia, nei (soli) casi nei quali non risulti una manifesta scorrettezza e gravità della pratica commerciale, in luogo dell'irrogazione di una sanzione è ammessa la definizione in via transattiva del procedimento, mediante l'assunzione dell'impegno, da parte del professionista, di porre fine alla condotta ⁽¹²⁶⁾. In questi casi, l'Autorità, valutata l'idoneità degli impegni assunti a rimuovere i profili di illiceità, può disporre la loro pubblicazione, a cura e spese del professionista, e può renderli obbligatori, definendo il procedimento senza un accertamento dell'infrazione ⁽¹²⁷⁾.

⁽¹²³⁾ Art. 27, co. 5, cod. cons.

⁽¹²⁴⁾ D.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21 «Attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, recante modifica delle direttive 93/13/CEE e 1999/44/CE e che abroga le direttive 85/577/CEE e 97/7/CE», in *G.U.* n. 58 dell'11 marzo 2014, p. 1 ss.

⁽¹²⁵⁾ Si veda in proposito il combinato disposto degli artt. 27, co. 9 e 21, co. 3 e 4. Come si avrà modo di evidenziare nel prosieguo del presente elaborato, tali ipotesi risultano di particolare interesse nel momento in cui si prendono in considerazione le fattispecie di pratiche commerciali sleali nel settore alimentare.

⁽¹²⁶⁾ Art. 27, co. 7, cod. cons. Come osserva A. GENOVESE, *La normativa sulle pratiche commerciali scorrette*, cit., p. 779, la previsione di possibili decisioni transattive o negoziate o patteggiate ricalca il modello già previsto all'art. 14 *ter* della l. 10 ottobre 1990, n. 287, «Norme per la tutela della concorrenza e del mercato», in *G.U.* n. 240 del 13 ottobre 1990, p. 3 ss.

⁽¹²⁷⁾ Il Codice del consumo non prevede espressamente limiti temporali per la definizione in via transattiva del procedimento e neppure prevede la possibilità di una sua riapertura laddove gli impegni assunti non vengano, infine, osservati dal professionista. Soccorrono, in questo caso, le disposizioni contenute nella delibera AGCM del 1° aprile 2015, n. 25411, ove si prevede (all'art. 9) che la presentazione degli impegni debba avvenire entro il termine di quarantacinque giorni dalla comunicazione d'avvio del procedimento e si stabilisce che il procedimento possa essere riaperto nel caso in cui il professionista non dia attuazione agli impegni assunti; oppure, si modifichi la situazione di fatto rispetto ad uno o più elementi su cui si fonda la decisione; o, ancora, la decisione di accettazione di impegni si fondi su informazioni trasmesse dalle parti che siano incomplete, inesatte o fuorvianti.

In ogni caso, le previsioni di cui all'art. 27 cod. cons. potrebbero, in parte, essere riviste nel prossimo futuro alla luce dell'esigenza di dare attuazione alle novità introdotte dall'art. 13 della dir. 2005/29/Ce, così come modificato dalla dir. 2019/2161/Ue.

Tale disposizione, oltre a ribadire l'importanza per gli Stati membri di prevedere «sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive», già sottolineata dal reg. Ue n. 2394/2017⁽¹²⁸⁾, prevede che nell'applicazione delle sanzioni si debba tener conto, in modo indicativo e non esaustivo, di taluni criteri, validi per tutte le autorità degli Stati membri, ovverosia: la natura, la gravità, l'entità e la durata della violazione; le eventuali azioni intraprese dal professionista per attenuare il danno subito dai consumatori o per porvi rimedio; le eventuali violazioni commesse in precedenza; i benefici finanziari conseguiti o le perdite evitate dal professionista in conseguenza della violazione; le sanzioni inflitte al professionista per la stessa violazione in altri Stati membri in casi transfrontalieri, nonché eventuali altri fattori aggravanti o attenuanti applicabili alle circostanze del caso.

Inoltre, l'art. 13, par. 3, della dir. 2005/29/Ce, nella sua nuova formulazione, statuisce che, nel caso di infrazioni diffuse o di infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale, sanzionate dalle autorità competenti ai sensi dell'art. 21 del reg. Ue n. 2394/2017, l'importo massimo delle sanzioni sia pari ad almeno il quattro per cento del fatturato annuo del professionista nello Stato membro o negli Stati membri interessati, ovvero pari ad almeno due milioni di euro, nel caso in cui non siano disponibili informazioni sul fatturato.

La via amministrativa tracciata dagli artt. 27 ss. cod. cons. non è, tuttavia, l'unica forma di tutela collettiva degli interessi dei consumatori predisposta dall'ordinamento italiano in caso di pratiche commerciali scorrette. Infatti, a protezione dei consumatori minacciati o lesi dalle condotte di specie possono essere esperite, dinnanzi al giudice ordinario, le c.d. azioni collettive contemplate dal Codice del consumo, ovverosia l'azione collettiva inibitoria di cui all'art. 140 cod. cons. e l'azione di classe di cui all'art. 140 bis cod. cons.⁽¹²⁹⁾.

⁽¹²⁸⁾ Si veda in tal senso il 16° *considerando* del reg. Ue n. 2394/2017.

⁽¹²⁹⁾ Sulle azioni collettive e inibitorie contemplate dal Codice del consumo, si vedano, *ex multis*, E. MARINUCCI, *Azioni collettive e azioni inibitorie da parte delle associazioni dei consumatori*, in *Riv. dir. proc.*, 2005, p. 151 ss.; L. ROSSI CARLEO, *Class action e pratiche commerciali scorrette, spunti e riflessioni a margine dell'ordinanza del Tribunale di Milano 20 dicembre 2010*, in <http://www.judicium.it/wp-content/uploads/saggi/199/Rossi%20Carleo.pdf>, p. 1 ss.; S. FORASSASSI, *Commento all'art. 140 bis del codice del consumo*, in *Codice dei contratti. Commentario*, a cura di G. Alpa e V. Mariconda, cit., p. 2825 ss.; A. CARRATTA, *Brevi osservazioni sull'inibitoria a tutela dei consumatori e utenti*, Torino, 2001, *passim*; P. BORGHI, *Le azioni di classe nel settore alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, fasc. 1, p. 1 ss.; S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 244 ss.

Si tratta di strumenti (qui solo accennati) la cui natura collettiva potrebbe contribuire efficacemente alla difesa degli interessi consumeristici, soprattutto allorché le conseguenze che potrebbero derivare dall'infrazione fossero tali da rendere scarsamente appetibile un ricorso individuale ⁽¹³⁰⁾.

Nondimeno, potrebbe concorrere a garantire una tutela collettiva degli interessi dei consumatori, lo strumento dell'autodisciplina ⁽¹³¹⁾, contemplato dall'art. 27 *ter* cod. cons: tale disposizione consente ai consumatori e ai concorrenti, anche attraverso le loro associazioni ed organizzazioni, di accordarsi con il professionista per adire l'organismo incaricato di far rispettare le prescrizioni contenute nel codice di condotta relativo a un determinato settore d'attività, prima di esperire la tutela amministrativa di cui all'art. 27 cod. cons. ⁽¹³²⁾.

Poiché i codici di condotta partecipano a un processo di formazione negoziale del diritto e vengono elaborati dagli stessi professionisti, eventualmente con il contributo delle associazioni dei consumatori e degli utenti, si è evidenziato in dottrina che la procedura dinnanzi ai collegi di autodisciplina finisce per rappresentare uno strumento regolativo delle pratiche commerciali particolarmente duttile ⁽¹³³⁾, che può meglio adeguarsi alle specificità del settore, temperando fra loro i diversi interessi in gioco. Inoltre, l'adozione dei codici di condotta, integrando "dal basso" il sistema delle fonti in materia di pratiche commerciali sleali, risponde all'esigenza di effettività della disciplina, in quanto la forza di tali strumenti non consiste nell'imposizione di regole, bensì nella loro condivisione fra operatori di uno stesso settore ⁽¹³⁴⁾. Di conseguenza, si può ritenere

⁽¹³⁰⁾ Si vedano, in proposito, le considerazioni svolte da S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 244 ss. Più nello specifico, l'Autrice espone la tesi, che qui si condivide, secondo cui la valorizzazione delle azioni collettive potrebbe risultare particolarmente utile ai fini dell'effettiva tutela del consumatore di prodotti alimentari rispetto alle pratiche informative sleali poste in essere dagli operatori. Infatti, soprattutto con riferimento all'azione di classe, essa potrebbe trovare nel settore alimentare un terreno fertile, considerato che difficilmente le pratiche informative sleali poste in essere in tale settore determinano danni di entità tanto elevata da indurre il consumatore a ricorrere ai rimedi individuali. Sul punto, si veda oltre, Cap. IV.

⁽¹³¹⁾ Si veda, in proposito, C. GRANELLI, *Le "pratiche commerciali scorrette" tra imprese e consumatori: l'attuazione della direttiva 2005/29/CE modifica il codice del consumo*, cit., p. 778, il quale osserva che lo strumento dell'autodisciplina mira a produrre effetti per l'intero mercato, nei confronti cioè dei consumatori e dei concorrenti globalmente considerati.

⁽¹³²⁾ Sul tema dei codici di condotta, si vedano, in particolare, E. BARGELLI, *I codici di condotta*, in *Le «pratiche commerciali sleali» tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, a cura di G. De Cristofaro, cit., p. 261 ss.; P. FABBIO, *I codici di condotta nella disciplina delle pratiche commerciali sleali*, in *Giur. comm.*, 2008, p. 706 ss.; I. SPEZIALE, *Sulle prospettive di difesa dalle pratiche commerciali scorrette mediante soft law*, in *Contr. e impr.*, p. 1416 ss.

⁽¹³³⁾ Si veda, in proposito, I. SPEZIALE, *Sulle prospettive di difesa dalle pratiche commerciali scorrette mediante soft law*, cit., p. 1420.

⁽¹³⁴⁾ La caratteristica principale dei codici di condotta risiede nella volontarietà, come del resto precisato dall'art. 18, lett. f), cod. cons., ove si afferma che essi consistono in accordi o in normative che non sono

che la violazione delle norme contenute nei singoli codici rechi con sé un biasimo morale e un danno all'immagine commerciale tali da rappresentare un deterrente alla realizzazione di pratiche scorrette valido tanto quanto il timore di incorrere nelle sanzioni pecuniarie dianzi accennate.

In ogni caso, si precisa che la definizione *inter pares* delle controversie eventualmente insorte non equivale alla rinuncia ad adire le vie giudiziali o amministrative, che non solo possono essere adite successivamente alla definizione della procedura, qualunque ne sia l'esito, ma anche contestualmente e parallelamente. In quest'ultimo caso, tuttavia, è data la possibilità di sospendere il procedimento dinnanzi all'*Antitrust* in attesa della pronuncia dell'organismo adito⁽¹³⁵⁾.

8. (Segue). I rimedi di diritto privato avverso le pratiche commerciali scorrette, fra incertezze e prospettive di riforma.

In forza della previsione di cui all'art. 3, par. 2, della dir. 2005/29/Ce, in base alla quale la disciplina sulle pratiche commerciali sleali *business to consumer* non pregiudica l'applicazione del diritto contrattuale, in particolare delle norme sulla formazione, validità o efficacia di un contratto⁽¹³⁶⁾, il legislatore italiano non ha ritenuto opportuno introdurre alcuna espressa disposizione sulle conseguenze civilistiche delle pratiche commerciali scorrette, lasciando così all'interprete l'arduo compito di coordinare la disciplina europea con l'ordinamento generale⁽¹³⁷⁾.

imposte dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative. Va rilevato, peraltro, che la dir. 2005/29/Ce, al 20° *considerando*, auspica la partecipazione nella stesura dei codici di condotta da parte delle associazioni rappresentative degli interessi dei consumatori, con la *ratio* di incrementare la tutela dei consumatori anche attraverso tali strumenti di *soft law*. Fra i codici di condotta più rilevanti adottati nell'ordinamento italiano, non può non menzionarsi il Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale, la cui prima edizione risale al 1966, mentre l'ultima, la 67^a, in vigore dal 10 marzo 2020, è consultabile al sito <https://www.iap.it/>. Sull'esperienza di tale codice, si vedano, in particolare AA. VV., *Commentario al Codice dell'Autodisciplina pubblicitaria*, a cura di U. Ruffolo, Milano, 2003, *passim* e I. SPEZIALE, *Sulle prospettive di difesa dalle pratiche commerciali scorrette mediante soft law*, cit., p. 1416 ss.

⁽¹³⁵⁾ In proposito, l'art. 27 *ter*, co. 3, cod. cons., prevede che «iniziata la procedura davanti ad un organismo di disciplina, le parti possono convenire di astenersi dall'adire l'Autorità fino alla pronuncia definitiva, ovvero possono chiedere la sospensione del procedimento innanzi all'Autorità ove lo stesso sia stato attivato anche da altro soggetto legittimato, in attesa della pronuncia dell'organismo di autodisciplina. L'Autorità, valutate tutte le circostanze, può disporre la sospensione del procedimento per un periodo non superiore a trenta giorni».

⁽¹³⁶⁾ Tale disposizione è stata pedissequamente riprodotta all'interno dell'art. 19, co. 2, lett. a) cod. cons. Forse sarebbe stato preferibile che il legislatore nazionale, invece di riscrivere una norma che aveva un suo significato solo all'interno della direttiva, avesse previsto una disposizione volta a chiarire le modalità di coordinamento fra la disciplina europea e il diritto contrattuale nazionale.

⁽¹³⁷⁾ La questione dei rimedi civilistici attivabili dal consumatore a fronte di una pratica commerciale scorretta è stata affrontata da diverse voci della dottrina. *Ex multis*, si vedano, G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali "scorrette" nei rapporti fra professionisti e consumatori*, cit., p. 1112 ss.; ID., *Le*

Si tratta, invero, di un'operazione ermeneutica che, seppur complessa e priva di un sicuro approdo ⁽¹³⁸⁾, si rende, in ogni caso, necessaria per rispondere all'esigenza di giustizia avanzata dai consumatori, i cui diritti siano stati lesi da una pratica commerciale scorretta. Infatti, un'adeguata tutela del contraente debole non potrebbe mai essere assicurata dal solo *public enforcement*, in quanto, come visto, esso muove da una prospettiva superindividuale, nell'ambito della quale viene presa in considerazione solo la categoria generale e indistinta dei consumatori.

Nel tentativo di stabilire quali siano gli strumenti privatistici maggiormente idonei ad assicurare un'efficace tutela ai consumatori, si sono formati nella dottrina diversi orientamenti, che hanno preso in considerazione, da un lato, i rimedi dell'invalidità e, dall'altro, quelli della responsabilità per atto illecito.

Con riferimento ai rimedi invalidatori, che presuppongono l'avvenuta conclusione del contratto fra consumatore e professionista, la questione principale che si è posta è stata quella di stabilire se, a fronte della violazione del divieto di realizzare pratiche commerciali scorrette, il negozio giuridico risulti affetto da nullità, oppure se esso sia annullabile.

conseguenze privatistiche della violazione del divieto di pratiche commerciali sleali: analisi comparata delle soluzioni accolte nei diritti nazionali dei Paesi UE, in *Rass. dir. civ.*, 2010, p. 880 ss.; C. GRANELLI, *Le «pratiche commerciali scorrette» tra imprese e consumatori: l'attuazione della direttiva 2005/29/CE modifica il codice del consumo*, cit., p. 778 ss.; S. DELLE MONACHE, *Pratiche commerciali scorrette, obblighi d'informazione e dolo contrattuale*, in *Annuario del contratto 2009*, a cura di N. D'Angelo e V. Roppo, Torino, 2010, p. 104 ss.; F. LUCCHESI, *Art. 20-23, in Codice del consumo. Aggiornamento*, a cura di G. Vettori, Padova, 2009, p. 54 ss.; A. GENTILI, *Codice del consumo ed esprit de géométrie*, in *Contr.*, 2006, p. 171 ss.; ID., *Pratiche sleali e tutele legali: dal modello economico alla disciplina giuridica*, cit., p. 56 ss.; N. ZORZI GALGANO, *Sulla invalidità del contratto a valle di una pratica commerciale scorretta*, in *Contr. e impr.*, 2011, p. 922 ss.; M. R. MAUGERI, *Pratiche commerciali scorrette e disciplina generale dei contratti*, in *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette. Attuazione e impatto sistematico della direttiva 2005/29/Ce*, a cura di A. Genovese, cit., p. 265 ss.; C. TENELLA SILLANI, *Pratiche commerciali sleali e tutela del consumatore*, in *Obbl. e contr.*, 2009, p. 778 s.; E. LABELLA, *Pratiche commerciali scorrette e rimedi civilistici*, in *Contr. e impr.*, 2013, p. 702 ss.; M. NUZZO, *Pratiche commerciali sleali ed effetti sul contratto: nullità di protezione o annullabilità per vizi del consenso?*, in *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, a cura di E. Minervini e L. Rossi Carleo, cit., p. 235 ss.; C. MAGLI, *Pratiche commerciali scorrette e rimedi civilistici nel contesto della responsabilità sociale d'impresa*, in *Contr. e impr.*, 2019, p. 716 ss.

⁽¹³⁸⁾ In proposito, A. GENTILI, *Pratiche sleali e tutele legali: dal modello economico alla disciplina giuridica*, cit., p. 58 s., osserva che «l'ipotesi da verificare è perciò se con la qualificazione come "scorrette" di certe pratiche sul piano delle dinamiche del mercato, sul piano dei rapporti individuali il legislatore non abbia aggiunto nuovi casi alla casistica delle invalidità e degli illeciti che sono – salvi gli altri che possono concorrere – i due tradizionali rimedi della tutela individuale. Per un verso l'inquadramento della nozione di "pratica sleale" in queste tradizionali categorie concettuali del giurista appare facile. La pratica scorretta è nozione *prima facie* prossima ad un comportamento illecito. E falsare l'altrui scelta negoziale nozione prossima a quella di "vizio" della volontà che giustifica l'invalidità (...). Per un altro verso, invece, l'inquadramento della nozione di "pratica sleale" in queste tradizionali categorie concettuali appare difficile. Sono realmente significative queste assonanze? La pratica è, infatti, un fenomeno dei rapporti di mercato. Per contro, queste categorie tradizionali ineriscono a rapporti individuali».

Volendo riassumere brevemente il dibattito formatosi intorno alle due tesi, si può ricordare che un primo orientamento si è interrogato sulla possibilità di ritenere che la violazione degli artt. 20 ss. cod. cons. comporti una nullità virtuale del contratto ai sensi dell'art. 1418, co. 1, c.c. ⁽¹³⁹⁾, sulla base di una supposta qualificazione del divieto di realizzare pratiche commerciali scorrette in termini di norma imperativa ⁽¹⁴⁰⁾.

Una celebre sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione ha escluso, tuttavia, tale ipotesi ricostruttiva: facendo leva sulla classica distinzione fra norme di invalidità e norme di comportamento, e qualificando gli artt. 20 ss. cod. cons. alla stregua di queste ultime, la Suprema Corte ha ritenuto, infatti, che la violazione del divieto di porre in essere una pratica commerciale scorretta non possa, in linea generale, dar luogo a un'ipotesi di nullità, difettando una specifica previsione normativa in tal senso. Ad avviso della Corte, tutt'al più, la violazione della disciplina in materia di pratiche commerciali sleali potrebbe comportare conseguenze sul piano della responsabilità e del risarcimento dei danni ⁽¹⁴¹⁾.

Invero, pur non potendosi negare del tutto la possibilità di invocare la nullità contrattuale in ipotesi estreme, nelle quali la pratica scorretta abbia inciso su uno degli elementi essenziali dell'accordo, più convincente è parsa, a molti, la tesi dell'annullabilità

⁽¹³⁹⁾ Sulla nullità in generale si vedano, *ex multis*, R. SACCO, *Nullità e annullabilità*, in *Dig. discipline priv.*, Sez. civ., XII, Torino, 1995, p. 239 ss.; R. TOMMASINI, *Nullità (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, XXVIII, Milano, 1978, p. 866 ss.; B. DE GIOVANNI, *La nullità nella logica del diritto*, Napoli, 1964, *passim*; M. BIANCA, *Diritto Civile. Il contratto*, 2ª ed., Milano, 2000, p. 567 ss.

⁽¹⁴⁰⁾ Fra coloro i quali, in un primo, tempo, hanno optato per la soluzione della nullità, si veda, in particolare, L. DI NELLA, *Prime considerazioni sulla disciplina delle pratiche commerciali aggressive*, in *Contr. impr.*, 2007, p. 62 ss. L'Autore, più nello specifico, si è interrogato sulla possibilità di configurare la nullità di specie come una nullità di protezione, a legittimazione relativa, attesa la finalità di tutela dei consumatori sottesa alla disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette.

⁽¹⁴¹⁾ Cass., sez. un., 19 dicembre 2007, n. 26724 e 26725, in *Contr.*, 2008, p. 221 ss., con nota di V. SANGIOVANNI, *La nuova disciplina dei contratti di investimento dopo l'attuazione della Mifid*. Per un commento alla pronuncia, si veda anche N. ZORZI GALGANO, *Sulla invalidità del contratto a valle di una pratica commerciale scorretta*, cit., p. 937 ss., la quale osserva come la tesi della nullità non possa, nonostante l'arresto delle Sezioni Unite, essere del tutto eliminata dallo scenario dei rimedi invalidanti posti a tutela del consumatore. Infatti, seguendo un approccio casistico, vi sono ipotesi nelle quali la scorrettezza può essere tale da incidere su elementi essenziali del contratto, determinandone una nullità strutturale. Un caso può essere quello delle condotte aggressive che comportino, a causa delle loro gravità, un totale annichilimento della volontà del consumatore, per cui non si potrebbe parlare di scelta irrazionale, ma di non scelta. Oppure, potrebbero esservi dei casi nei quali la scorrettezza incide sull'oggetto del contratto, rendendolo, ad esempio, indeterminato, come evidenziato anche da C. TENELLA SILLANI, *Pratiche commerciali sleali e tutela del consumatore*, cit., p. 778 s.

Peraltro, per quanto riguarda il settore alimentare, la tesi della nullità meriterebbe di essere approfondita ulteriormente. Come rilevato, infatti, da M. GIROLAMI, *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2014, p. 139 ss. eventuali pratiche commerciali che consistano nella fornitura di informazioni false o decettive nei confronti dei consumatori, ad esempio attraverso l'etichetta, potrebbero, a rigore, incidere sulla possibilità e liceità dell'oggetto contrattuale, rendendo l'alimento non commerciabile.

del contratto per vizi del consenso ⁽¹⁴²⁾: la *ratio* della disciplina europea è quella, infatti, di tutelare la libera formazione della volontà negoziale del consumatore, preservandola dall'errore indotto dalle condotte ingannevoli, ovvero dal timore provocato da quelle aggressive. In questi termini, l'orientamento maggioritario ha rilevato la possibilità di ricorrere, per le pratiche ingannevoli, al concetto civilistico del dolo, e per quelle aggressive, a quello della violenza ⁽¹⁴³⁾.

La via dell'annullamento non è priva, tuttavia, di criticità applicative. Con riferimento alle azioni ingannevoli, ad assumere rilevanza ai fini dell'invalidazione del contratto sarebbe solo il dolo c.d. determinante, sussistente nelle ipotesi nelle quali la pratica commerciale realizzata dal professionista abbia determinato la scelta negoziale del consumatore, inducendolo a concludere un contratto al quale non avrebbe altrimenti consentito. Per contro, ai sensi dell'art. 1440 c.c., l'inganno che abbia inciso solo sul *quomodo* dell'operazione commerciale non comporterebbe l'invalidità del contratto, fermo restando l'obbligo per il professionista di risarcire i danni alla controparte ⁽¹⁴⁴⁾.

Inoltre, con riguardo alle omissioni ingannevoli, il mancato coordinamento fra la disciplina consumeristica e la disciplina civilistica potrebbe comportare, secondo l'orientamento più restrittivo, l'esclusione dalle cause di annullamento del contratto del semplice silenzio e/o della reticenza, ritenendosi necessario, ai fini dell'invalidità dell'accordo, che l'inerzia dolosa di una delle parti si inserisca entro uno schema comportamentale specificamente preordinato, con malizia o astuzia, a realizzare l'inganno ⁽¹⁴⁵⁾.

Forse, più lineare potrebbe risultare la riconduzione del concetto consumeristico di aggressività a quello civilistico di violenza, ma tanto nel caso delle pratiche ingannevoli, quanto nel caso di quelle aggressive, il consumatore che intendesse avvalersi dei rimedi invalidatori si troverebbe a dover affrontare l'onere di dimostrare non solo la natura

⁽¹⁴²⁾ Si veda, *ex multis*, M. R. MAUGERI, *Pratiche commerciali scorrette e disciplina generale dei contratti*, cit., p. 263, la quale evidenzia che la tesi dell'annullamento potrebbe essere meno «distonica» rispetto a quella della nullità.

⁽¹⁴³⁾ Si veda, in particolare, M. NUZZO, *Pratiche commerciali sleali ed effetti sul contratto: nullità di protezione o annullabilità per vizi del consenso*, cit., p. 238.

⁽¹⁴⁴⁾ Si veda G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, cit., p. 1112 ss., il quale osserva che il rilievo generale della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette dovrebbe imporre, invero, una rilettura di alcuni degli istituti giuridici di diritto privato, portando, ad esempio, ad un ridimensionamento di alcune disquisizioni, come quelle relative alla distinzione fra dolo determinante e dolo incidente, ovvero a quelle concernenti la rilevanza del c.d. dolo omissivo o del mendacio.

⁽¹⁴⁵⁾ Si veda in tal senso M. NUZZO, *Pratiche commerciali sleali ed effetti sul contratto: nullità di protezione o annullabilità per vizi del consenso*, cit., p. 241

ingannevole o aggressiva della condotta, ma anche la sua effettiva incidenza sulle determinazioni negoziali assunte, potendo incontrare minori difficoltà solo nel caso in cui la condotta ricada nelle *black list* ⁽¹⁴⁶⁾. Alla luce delle modalità sempre più complesse attraverso le quali le pratiche commerciali scorrette vengono realizzate, che implicano sovente l'impiego di mezzi di comunicazione a distanza e il coordinamento fra più professionisti, va da sé che, nella pratica, l'attivazione di tali rimedi ricorre, il più delle volte, nei casi in cui dalla condotta siano conseguiti danni economici ingenti ⁽¹⁴⁷⁾.

Oltre ai rimedi invalidatori, il consumatore lesa da una pratica commerciale scorretta, posta a monte della conclusione del contratto, potrebbe esperire i rimedi civilistici predisposti dagli artt. 128 ss. cod. cons. in materia di vendita di beni di consumo ⁽¹⁴⁸⁾. Premesso che tale disciplina può trovare applicazione solo con riferimento ai beni mobili ⁽¹⁴⁹⁾, l'art. 129 cod. cons. prevede l'obbligo per il venditore di consegnare al consumatore beni conformi al contratto, tenuto conto, in particolare, della loro natura e delle dichiarazioni rese sulle loro caratteristiche ⁽¹⁵⁰⁾. Dunque, laddove il consumatore acquisti

⁽¹⁴⁶⁾ N. ZORZI GALGANO, *Sulla invalidità del contratto a valle di una pratica commerciale scorretta*, cit., p. 952 s. ritiene, tuttavia, che talune difficoltà afferenti all'onere probatorio potrebbero essere superate laddove, instaurando un punto di contatto fra il rimedio amministrativo di cui all'art. 27 cod. cons. e il *private enforcement*, il giudice, a fronte dell'allegazione della pronuncia di scorrettezza della pratica da parte dell'AGCM, ritenga integrato in via presuntiva l'estremo del dolo o della violenza, restando al professionista il compito di dimostrare l'assenza, nel caso di specie, dei requisiti per la pronuncia di annullamento. Una soluzione processuale come quella suggerita dall'Autrice non si porrebbe, del resto, in contrasto con la celebre sentenza con la quale la Corte di giustizia dell'Unione europea ha riaffermato l'autonomia del sistema di accertamento della slealtà delle pratiche commerciali rispetto alle disposizioni nazionali in materia di invalidità contrattuale. Sebbene, infatti, l'accertamento del carattere sleale di una pratica da parte dell'Autorità amministrativa preposta non possa condurre *sic et simpliciter* all'invalidità del contratto eventualmente concluso fra professionista e consumatore, non può escludersi, a detta della Corte, l'esistenza di un punto di contatto fra i due sistemi rimediali, nella misura in cui l'attuazione di una pratica commerciale scorretta può incidere sul giudizio finale di invalidità del contratto (Corte di giust., 15 marzo 2012, in causa C-453/10, *Jana Pereničová e Vladislav Perenič c. SOS financ spol. S.r.o.*, in *Raccolta*, 2012, p. I-144 ss.).

⁽¹⁴⁷⁾ Si veda, in proposito, M. GIROLAMI, *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, cit., p. 139 ss.

⁽¹⁴⁸⁾ Sull'esperibilità dei rimedi *ex art.* 130 cod. cons. in caso di pratiche commerciali scorrette, si vedano, in particolare, M. GIROLAMI, *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, cit., p. 150 ss.; S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 227 ss. (con particolare riguardo all'applicabilità della disciplina ai contratti a distanza aventi ad oggetto prodotti alimentari) e C. MAGLI, *Pratiche commerciali scorrette e rimedi civilistici nel contesto della responsabilità sociale d'impresa*, cit. p. 733 ss.

⁽¹⁴⁹⁾ Con esclusione dei beni oggetto di vendita forzata o comunque venduti secondo altre modalità dalle autorità giudiziarie, anche mediante delega ai Notai; dell'acqua e del gas, quando non siano confezionati per la vendita in un volume delimitato o in quantità determinata e dell'energia elettrica. Si veda, in proposito l'art. 128, co. 2, lett. a), cod. cons.

⁽¹⁵⁰⁾ In particolare, l'art. 129, co. 2, lett. a)-d), cod. cons. fornisce un elenco di criteri per stabilire la conformità del bene di consumo rispetto a quanto pattuito, ovvero: l'idoneità all'uso al quale servono abitualmente beni dello stesso tipo; la conformità alla descrizione fatta dal venditore e il possesso delle qualità del bene che il professionista ha presentato come campione o modello; il possesso delle qualità, nonché l'idoneità a svolgere le prestazioni abituali di un bene dello stesso tipo, che il consumatore può ragionevolmente aspettarsi, tenuto conto della natura del bene e, se del caso, delle dichiarazioni pubbliche

un bene non conforme alle aspettative indotte, ad esempio, dalle dichiarazioni pubblicitarie o dalle informazioni rese attraverso l'etichettatura, può richiedere, a seconda dei casi, la riparazione o la sostituzione del bene, oppure, in caso di impossibilità o eccessiva onerosità di tali rimedi, la riduzione del prezzo o, come *extrema ratio*, la risoluzione del contratto ⁽¹⁵¹⁾.

Per quanto attiene ai rimedi risarcitori, oltre al risarcimento dei danni ricollegati all'esperimento dei rimedi negoziali ora considerati, giova ricordare che rimane salva per il consumatore la possibilità di esperire gli strumenti della responsabilità civile.

In proposito, si potrebbe ipotizzare la fattispecie nella quale, in forza di una pratica commerciale scorretta, il consumatore abbia acquistato un prodotto ⁽¹⁵²⁾ rivelatosi insicuro e che abbia determinato danni alle persone o alle cose. In questo caso, il consumatore potrebbe richiedere il risarcimento dei danni subiti (con una franchigia, per i danni materiali, di trecentottantasette euro) ai sensi degli artt. 114 ss. cod. cons., che, come è noto, contemplano la disciplina in materia di responsabilità da prodotto difettoso. Non si tratterebbe, in ogni caso, di una via priva di criticità, in quanto il consumatore danneggiato dovrebbe provare il difetto, il danno e la connessione causale tra di essi ⁽¹⁵³⁾, tenuto conto del regime di esclusione della responsabilità di cui all'art. 118 cod. cons.

Difficoltà probatorie non diverse, peraltro, si riscontrerebbero nel caso di esperimento della tutela aquiliana di cui all'art. 2043 c.c., riconducendo nell'alveo del danno ingiusto la lesione della libertà di autodeterminazione negoziale conseguita a una pratica commerciale scorretta. In questo caso, infatti, il consumatore dovrebbe dimostrare non solo il danno e il nesso causale, ma anche l'elemento psicologico del dolo o della colpa in capo al professionista.

Sempre nell'ambito dei rimedi risarcitori, ma con riferimento al sistema della responsabilità contrattuale, va menzionata, infine, la possibilità per il consumatore di

sulle caratteristiche specifiche dei beni, fatte al riguardo dal venditore, dal produttore o dal suo agente o rappresentante, in particolare nella pubblicità o sull'etichettatura; l'inidoneità all'uso particolare voluto dal consumatore e che sia stato da questi portato a conoscenza del venditore al momento della conclusione del contratto e che il venditore abbia accettato anche per fatti concludenti.

⁽¹⁵¹⁾ Si veda in proposito l'art. 130, co. 7, cod. cons.

⁽¹⁵²⁾ Si tenga presente che il concetto di prodotto che viene in considerazione in relazione alla responsabilità di cui si tratta è molto più ristretto di quello adottato dalla dir. 2005/29/Ce, in quanto ai sensi dell'art. 115, co. 1-2, cod. cons., rientrano nella relativa definizione i soli beni mobili, anche se incorporato in altri beni mobili o immobili, compresa l'elettricità.

⁽¹⁵³⁾ Nello schema della responsabilità per danni da prodotti difettosi si prescinde, invece, dall'elemento psicologico del dolo o della colpa, trattandosi di una fattispecie di responsabilità extracontrattuale di stampo oggettivo.

esperire lo strumento della responsabilità precontrattuale di cui all'art. 1337 c.c. ⁽¹⁵⁴⁾, laddove la pratica commerciale sia stata realizzata prima dell'eventuale conclusione del contratto. In tale ipotesi, infatti, il consumatore può richiedere, a seconda dei casi, il risarcimento del danno nei limiti dell'interesse negativo, quando sia stato leso l'interesse a non essere coinvolto in trattative inutili o infruttuose, oppure nei limiti del c.d. danno differenziale, quando, in dipendenza della condotta, si sia stipulato un contratto valido, ma a condizioni diverse da quelle che avrebbero caratterizzato il contratto concluso in assenza del comportamento scorretto di controparte ⁽¹⁵⁵⁾.

Nel labirinto dei rimedi privatistici ⁽¹⁵⁶⁾ si è fatta strada, di recente, una proposta di riforma che ha già sollevato alcune critiche da parte della dottrina ⁽¹⁵⁷⁾. Il d.d.l. S. 1151, recante «Delega al Governo per la revisione del codice civile», che dal 30 luglio 2019 giace in Senato, mira, *inter alia*, a disciplinare in modo specifico i «casi in cui pratiche negoziali ingannevoli, aggressive o comunque scorrette, ovvero circostanze quali la distanza tra le parti, la sorpresa, la situazione di dipendenza di una parte rispetto all'altra determinano l'invalidità del contratto concluso» ⁽¹⁵⁸⁾.

Al di là delle (infelici) espressioni lessicali impiegate, risulta piuttosto chiaro che il disegno di legge intende intervenire sulla materia delle pratiche commerciali scorrette *business to consumer*, facendo leva sui rimedi di stampo invalidatorio. In proposito, nelle premesse al disegno di legge, vengono richiamati espressamente i termini del dibattito dottrinale e giurisprudenziale formatosi intorno al tema delle conseguenze di natura privatistica per la violazione della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette, evidenziando che lo scopo di un prossimo, ed eventuale, intervento normativo è quello di colmare le «lacune nell'apparato rimediale risultante dall'attuale rapporto tra la disciplina del codice civile e la disciplina del Codice del consumo».

⁽¹⁵⁴⁾ Sul danno da responsabilità precontrattuale, si veda *ex multis*, M. BIANCA, *Diritto Civile. Il contratto*, cit., p. 155 ss.

⁽¹⁵⁵⁾ Le considerazioni che precedono lasciano intendere che, sotto il profilo della tutela civilistica, il consumatore danneggiato da una pratica scorretta è destinato ad incontrare diverse difficoltà, soprattutto sotto il profilo degli oneri probatori, che, uniti all'ineliminabile "rischio lite", ai costi e alla durata dei procedimenti giurisdizionali possono rappresentare un forte deterrente, soprattutto in caso di danni economici di modesta entità. In tal senso, con riferimento specifico al settore alimentare, M. D'ADDEZIO, *La responsabilità civile dell'«impresa agroalimentare»*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 41 ss. e S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 227 ss.

⁽¹⁵⁶⁾ L'espressione è di S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 173, che definisce un "labirinto" il sistema dei rimedi di natura privatistica previsto per la violazione delle norme che sovrintendono alla contrattazione a distanza *business to consumer*, in specie quando essa abbia ad oggetto prodotti alimentari.

⁽¹⁵⁷⁾ Per un primo commento, si veda C. GRANELLI, *Pratiche commerciali scorrette: le tutele individuali nel disegno di legge delega di riforma del codice civile*, cit., p. 493 ss.

⁽¹⁵⁸⁾ Si veda in proposito l'art. 1, lett. g), del d.d.l. S. 1151.

Invero, per quanto concerne l'effettivo raggiungimento di tale obiettivo, sembrano pienamente giustificate le preoccupazioni espresse dai primi commentatori del disegno normativo. A voler tacer d'altro, non convince, innanzi tutto, il fatto che il disegno di legge faccia riferimento ad un intervento da realizzare mediante una modifica del codice civile, piuttosto che del Codice del consumo, nonostante quest'ultimo sia la *sedes materiae* della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette ⁽¹⁵⁹⁾.

Inoltre, desta non poche perplessità la circostanza che si indichi l'esigenza di prevedere i casi nei quali la violazione delle norme di cui si discute comporti l'invalidità del contratto, concentrandosi su un aspetto – quello della caducazione dell'accordo – che, in una prospettiva di incentivazione della tutela del consumatore, sembrerebbe, tutto sommato, secondario, anche alla luce delle considerazioni che precedono.

Sotto questo profilo, l'attenzione per la (sola) tutela invalidatoria sembrerebbe muovere, del resto, in una direzione diversa rispetto a quella tracciata dalla dir. 2019/2161/Ue. Come accennato, quest'ultima ha introdotto, infatti, nella dir. 2005/29/Ce l'art. 11 *bis*, con lo scopo di agevolare la creazione negli Stati membri di un quadro rimediabile dai contorni più definiti ed omogenei, funzionale ad eliminare gli effetti delle pratiche commerciali sleali. Pur lasciando ampia discrezionalità agli ordinamenti nazionali in merito alla individuazione dei rimedi, il nuovo art. 11 *bis* richiede che i consumatori lesi da pratiche commerciali sleali possano accedere a «rimedi proporzionati ed effettivi», fra i quali il legislatore europeo richiama, seppure in modo non esaustivo, quelli del risarcimento del danno, della riduzione del prezzo e della risoluzione del contratto. A fronte dei contenuti di tale disposizione, già in fase di avanzata stesura al momento di redazione del disegno di legge, ci si sarebbe, forse, potuti attendere una proposta normativa dai contenuti diversi, più attenta ai rimedi di carattere risarcitorio e, soprattutto, più incline a considerare le difficoltà probatorie che i consumatori incontrano, in generale, all'atto di esperimento delle tutele civilistiche nel settore delle pratiche commerciali scorrette; oppure, come consentito dallo stesso art. 11 *bis*, maggiormente propensa a prevedere la possibilità di esperire strumenti *ad hoc*, come, ad esempio, il recesso *ad nutum* dal contratto concluso a valle di una pratica sleale ⁽¹⁶⁰⁾.

⁽¹⁵⁹⁾ In tal senso si veda C. GRANELLI, *Pratiche commerciali scorrette: le tutele individuali nel disegno di legge delega di riforma del codice civile*, cit., p. 493 ss.

⁽¹⁶⁰⁾ Sul mancato coordinamento fra il disegno di legge e le modifiche introdotte dalla dir. 2019/2161, in corso di avanzata stesura all'epoca di elaborazione della proposta legislativa, si veda sempre C. GRANELLI, *Pratiche commerciali scorrette: le tutele individuali nel disegno di legge delega di riforma del codice civile*, cit., p. 493 ss.

CAPITOLO II

LA LEALTÀ DELLE INFORMAZIONI FORNITE SUGLI ALIMENTI AI CONSUMATORI NEL QUADRO NORMATIVO DELINEATO DAL REG. UE N. 1169/2011, FRA TUTELA DELLA SALUTE, CONSIDERAZIONI ECONOMICHE E PROTEZIONE DEGLI INTERESSI ESISTENZIALI SOTTESI ALL'EFFETTUAZIONE DELLA SCELTA DI CONSUMO ALIMENTARE

SOMMARIO: 1. Le pratiche informative *business to consumer* nel settore alimentare. Brevi considerazioni introduttive. – 2. L'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione del reg. Ue n. 1169/2011. – 3. Le molteplici funzioni demandate dal reg. Ue n. 1169/2011 alla fornitura delle informazioni obbligatorie sugli alimenti ai consumatori. – 4. (*Segue*). La disciplina dell'etichettatura d'origine nel reg. Ue n. 1169/2011, fra estensioni del relativo obbligo e incerte definizioni dei concetti giuridici ad essa sottesi – 5. La leggibilità e la comprensibilità delle informazioni obbligatorie. Le informazioni alimentari volontarie e il bilanciamento tra funzione persuasiva e funzione cognitiva della comunicazione *business to consumer*. – 6. La lealtà delle informazioni alimentari e il divieto di induzione in errore dei consumatori nel quadro normativo delineato dal reg. Ue n. 1169/2011. La valutazione della slealtà delle pratiche informative nell'ambito della comunicazione *business to consumer* nel settore alimentare e l'ampliamento delle funzioni demandate, in particolare, all'etichetta. – 7. (*Segue*). I "confini mobili" del principio di lealtà delle informazioni alimentari e le potenzialità insite nel combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 3, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011 ai fini dell'espansione degli obblighi informativi. Il caso dell'indicazione dell'origine e della provenienza per i prodotti dei territori occupati dallo Stato di Israele.

1. Le pratiche informative *business to consumer* nel settore alimentare. Brevi considerazioni introduttive.

Le pratiche commerciali disciplinate dalla dir. 2005/29/Ce, pur nell'eterogeneità delle loro forme, rappresentano, in ultima analisi, fattispecie particolari di comunicazione, laddove per comunicazione si intende, in senso lato, lo strumento attraverso il quale si viene a creare una relazione fra due soggetti, quali, in questo caso, il professionista e il consumatore ⁽¹⁶¹⁾.

Vi sono alcuni settori del mercato nell'ambito dei quali la comunicazione *business to consumer* risente di specifiche limitazioni e imposizioni nel suo libero svolgersi, finalizzate ad assicurare l'efficienza delle transazioni e la simmetria degli scambi commerciali ⁽¹⁶²⁾. È il caso, ad esempio, del settore alimentare, che rappresenta una sorta di «cassa di risonanza» delle problematiche insite nella disciplina delle pratiche e delle comunicazioni commerciali, alla luce delle peculiarità che caratterizzano gli alimenti e, in generale, le dinamiche di consumo che li riguardano ⁽¹⁶³⁾.

⁽¹⁶¹⁾ Si vedano, in merito, le considerazioni svolte da L. ROSSI CARLEO, *Dalla comunicazione commerciale alle pratiche commerciali sleali*, in *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, cit., p. 1 ss. e N. ZORZI GALGANO, *Il controllo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulle pratiche commerciali ingannevoli ed aggressive a danno dei consumatori*, cit., p. 671 ss.

⁽¹⁶²⁾ In tal senso si veda S. MASINI, *Sulle fonti dell'obbligo di informazione degli alimenti: etichettatura, comunicazione e responsabilità*, in *Riv. dir. alim.*, 2019, fasc. 3, p. 55.

⁽¹⁶³⁾ Si veda, in proposito, A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agroalimentare*, Milano, 2005, p. 308, la quale osserva che l'analisi della comunicazione commerciale e,

A differenza di altri beni, l'alimento è destinato, infatti, ad essere ingerito, essendo strumentale all'esigenza primaria degli individui di alimentarsi e nutrirsi, seconda solo a quella della respirazione. In questi termini, il bene alimentare rappresenta un bene, sì, patrimoniale, ma a funzione non economica, sulla cui scelta incide una molteplicità di fattori, che comprendono, oltre alla commestibilità, considerazioni di carattere sanitario, economico, etico, sociale e ambientale. In tale prospettiva, si afferma comunemente che il cibo assume un ruolo centrale non solo ai fini del soddisfacimento delle esigenze primarie dell'individuo, ma anche ai fini della realizzazione della sua dimensione esistenziale, rappresentando un portato del suo diritto all'autodeterminazione e all'identità personale (¹⁶⁴).

in special modo, della comunicazione pubblicitaria nel settore alimentare, consente di assumere un angolo di osservazione privilegiato: l'approccio giuridico adottato in quest'ambito, infatti, individua il punto di sensibilità dell'ordinamento rispetto ad alcuni valori propri della comunità, sia presenti ed attuali sia frutto delle nuove istanze avanzate dalle imprese e dai consumatori.

(¹⁶⁴) Sulla dimensione culturale dell'alimento si vedano, in particolare, le considerazioni svolte da A. BELLIZZI DI SAN LORENZO, *Il bene giuridico alimentare*, in *Dir. agroalim.*, 2017, p. 447 ss. L'Autore evidenzia che «il bene idrico-alimentare, semplice o complesso, è un bene esclusivo con riferimento proprio alla fruizione finale delle utilità che produce, limitatamente divisibile nella sua funzionalità nutritiva, consumabile, deteriorabile, destinato a soddisfare un bisogno umano periodico e non differibile senza limiti nel tempo. Ne consegue l'imprescindibilità del consumo di beni idrico alimentari per la sussistenza della persona che, come non può scegliere se respirare o meno, così non può scegliere se consumare o meno acqua né può essere libera dal bisogno di nutrirsi con beni diversi dall'acqua, pur potendo scegliere quali, entro certi limiti socio-economico-culturali. Il che vale quanto a dire che manca, in capo al consumatore dell'alimento, il dominio finalistico dell'atto di consumo dell'alimento stesso come tale (...). Inoltre, l'ambito della possibilità di scelta individuale di introdurre nel proprio corpo il cibo, quale alimento, si interseca non solo con la commestibilità fisiologica ma anche con la dimensione religiosa ed etica, per cui è proprio di talune religioni il divieto di consumare taluni cibi o bevande di origine animale o vegetale (carne suina etc. per Ebrei e Musulmani ed alcolici per questi ultimi, carne bovina per gli Indù etc.) mentre è proprio di altre religioni l'onere di mangiare determinati cibi per attingere la salvezza ultraterrena (Ostia consacrata nel sacramento eucaristico per i Cattolici, mero simbolo per i Protestanti etc.). D'altra parte, pur nell'orbita delle società complesse post-secolarizzate sempre più si diffondono fenomeni etico identitari di rifiuto di cibi di derivazione animale in modo meno (vegetariani) o più radicale (vegani): trattasi di usi alimentari che – a prescindere dagli esiti del dibattito scientifico sulla imprescindibilità ovvero sulla nocività del consumo di prodotti animali per la salute umana – non paiono riducibili a meri rituali ideologici o neo-religiosi, ma risultano supportati da un “pensiero ecologico integrato”, in cui la rinuncia consapevole al consumo di prodotti animali è funzionale allo sviluppo sostenibile ovvero espressione di una posizione morale di rifiuto della violenza sugli animali riconosciuti come portatori di un interesse a non soffrire. Ecco, che tanto il diritto alla libertà religiosa quanto il diritto all'identità della persona pongono problematiche organizzative di rispetto di tali fruitori (ospedali, mense scolastiche, militari etc.). Il che vale quanto a dire che il cibo reperisce non solo nella fisiologica commestibilità, ma altresì nell'universo simbolico differenziato di religioni, etiche e credenze collettive o individuali, i termini di una rilevanza giuridica ai vari effetti dell'ordinamento».

Sempre sulla dimensione culturale e identitaria del cibo si vedano anche L. COSTATO, *I principi fondanti del diritto alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2007, fasc. 1, p. 1 ss.; M. MONTANARI, *Il cibo come cultura*, Roma-Bari, 2004, *passim*, M. BROCCA, *Cibo e cultura: nuove prospettive giuridiche*, in *Federalismi.it*, 2017, p. 1 ss e I. TRAPÈ, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari, tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, 2012, p. 2, la quale osserva: «Il consumo di un vegetale o di un animale non dipende soltanto da “ragioni utilitarie” quali la disponibilità e l'esistenza di determinate tecnologie, ma anche da motivazioni culturali. Non solo la nozione di bisogno è socialmente definita, ma la stessa organizzazione tecnico-economica è a sua volta determinata dalla definizione che una comunità dà ai “propri bisogni”. Quando si parla di cultura, infatti, ci si colloca al punto

Orbene, poiché l'alimento non è in grado, con la sua sola fisicità, di trasmettere al consumatore tutte le informazioni di cui necessita per l'effettuazione di una scelta d'acquisto pienamente consapevole e rispettosa delle sue convinzioni ed esigenze personali ⁽¹⁶⁵⁾, soprattutto allorquando si faccia riferimento ai prodotti confezionati, si è avvertita l'esigenza di predeterminare legalmente il contenuto e la forma delle informazioni che lo accompagnano. Ciò al fine sia di garantire la lealtà degli scambi commerciali, sia di consentire la tutela degli interessi dei consumatori. Come già osservato, in linea generale, per le pratiche commerciali *business to consumer*, è chiaro, infatti, che, laddove, l'aspetto comunicativo e promozionale degli alimenti fosse stato lasciato al libero arbitrio delle imprese, la competizione fra esse si sarebbe tramutata, in buona sostanza, in una battaglia senza vincitori né vinti, a discapito della fiducia dei consumatori e del buon funzionamento del mercato ⁽¹⁶⁶⁾.

L'imposizione di specifici obblighi informativi a carico degli operatori del settore alimentare riguarda, innanzi tutto, la fase di etichettatura degli alimenti. Come si vedrà tra breve, infatti, sin dai primi interventi adottati dal legislatore europeo in materia di comunicazione commerciale, all'etichetta è stato attribuito il ruolo di «guida normativa» per il consumatore ⁽¹⁶⁷⁾, essendogli stata riconosciuta la capacità non solo di fornire le informazioni necessarie all'assunzione di una decisione d'acquisto consapevole, ma anche di orientare i comportamenti in una fase successiva all'acquisto, ad esempio in sede di conservazione e preparazione dei cibi. Ciò dipende dalla natura stessa dello strumento comunicativo di cui si tratta, destinato a circolare insieme all'alimento, sino a formare un tutt'uno con esso ⁽¹⁶⁸⁾. Del pari, anche la presentazione e la pubblicità dei prodotti

di intersezione fra la tradizione e l'innovazione. La cultura è l'interfaccia tra i saperi, le tecniche, i valori che vengono tramandati e la reinterpretazione, attraverso quei saperi, quelle tecniche e quei valori, della posizione dell'uomo nel contesto ambientale, rendendolo capace di sperimentare realtà nuove».

⁽¹⁶⁵⁾ Si veda in proposito E. ROOK BASILE, *Prodotti agricoli, mercato di massa e comunicazione simbolica*, in *Gli attuali confini del diritto agrario*, Atti del Convegno «Enrico Bassanelli», Firenze, 30 aprile 1994, a cura di E. Casadei, A. Germanò ed E. Rook Basile, Milano, 1996, p. 182 e, in senso conforme, S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione commerciale business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 60 ss.

⁽¹⁶⁶⁾ Si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione commerciale business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 47 ss.

⁽¹⁶⁷⁾ L'espressione è di S. MASINI, *Sulle fonti dell'obbligo di informazione degli alimenti: etichettatura, comunicazione e responsabilità*, cit., p. 55.

⁽¹⁶⁸⁾ E. ROOK BASILE, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in A. GERMANÒ ed E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 3 ss. mette in evidenza il ruolo di primo piano giocato dall'etichetta nel settore dei prodotti alimentari, dovuto al fatto che essa, accompagnando il prodotto dallo scaffale del supermercato, sino alla tavola del consumatore, fornisce a quest'ultimo le informazioni indispensabili per l'effettuazione della scelta d'acquisto, consentendogli di distinguere tra loro prodotti apparentemente analoghi offerti sul mercato.

alimentari sono state, e sono tuttora, oggetto di specifica attenzione normativa, trattandosi di strumenti preziosi per la trasmissione delle informazioni ai consumatori ⁽¹⁶⁹⁾.

Merita osservare, sin da subito, che il controllo normativo operato *ex ante* sull'*an* e sul *quomodo* delle informazioni alimentari cc.dd. obbligatorie non pregiudica la possibilità, per gli operatori del settore, di fornire, contestualmente ad esse, anche altre informazioni, cc.dd. volontarie, purché nel rispetto delle disposizioni che eventualmente le disciplinino in modo specifico e, come si vedrà a breve, nel rispetto del divieto di indurre in errore il consumatore.

Nella distinzione fra informazioni obbligatorie e informazioni volontarie, dovrebbe potersi ravvisare la natura ambivalente della comunicazione commerciale nel settore alimentare, le cui funzioni risulterebbero riconducibili, da un lato, all'area cognitiva, e, dall'altro, a quella persuasiva ⁽¹⁷⁰⁾. L'utilizzo del condizionale, tuttavia, è d'obbligo, in quanto tracciare una linea di distinzione netta fra le due categorie di informazioni non è possibile, dal momento che, nella realtà fattuale, si assiste, spesso, a una sovrapposizione e commistione di funzioni: anche la fornitura delle informazioni obbligatorie può concorrere, invero, a persuadere il consumatore all'acquisto di un determinato prodotto, così come può accadere che le informazioni volontarie contribuiscano a soddisfare le esigenze conoscitive dell'acquirente ⁽¹⁷¹⁾.

⁽¹⁶⁹⁾ Sulle molteplici declinazioni che la comunicazione commerciale può assumere nel settore alimentare si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 56 ss. L'Autrice, in particolare, rileva che la comunicazione commerciale è, nel settore alimentare, un fenomeno assai complesso e sfaccettato; prova ne sarebbe il fatto che, per riferirsi ad essa, il reg. Ue n. 1169/2011 utilizza varie espressioni linguistiche, quali «informazioni», «etichetta», «etichettatura», «presentazione», «pubblicità», «certificazione», «attestazione», «marchio», ciascuna delle quali fa riferimento a una diversa modalità attraverso la quale può esprimersi la comunicazione commerciale nel settore *de quo*.

⁽¹⁷⁰⁾ Sulla natura ambivalente della comunicazione commerciale *business to consumer* nel settore alimentare vedasi S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 47 ss. Si veda anche R. SAIJA, *L'etichetta dei prodotti agroalimentari. Funzioni e natura giuridica*, Catania, 2007, *passim* e ID., *Standards e contratti di certificazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, fasc. 1, p. 47 ss., il quale si sofferma, in particolare, sulla duplice funzione, informativa e distintiva, demandata all'etichettatura dei prodotti alimentari. Per quanto riguarda la funzione informativa, l'Autore rileva che l'etichettatura ha lo scopo di veicolare al consumatore tutte le informazioni sulle caratteristiche organolettiche del prodotto alimentare, consentendogli di effettuare una scelta d'acquisto libera e consapevole. Per quanto riguarda, invece, la funzione distintiva, l'Autore osserva che l'etichetta, così come altri strumenti comunicativi, quali i marchi, consente al consumatore di scegliere fra più prodotti simili, funge da punto di contatto fra produttori e consumatori e rappresenta, in definitiva, uno strumento di tutela preventiva del consumatore, vincolando i produttori all'osservanza di determinati *standard* qualitativi.

⁽¹⁷¹⁾ A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agroalimentare*, cit., p. 307 s. rileva che «non convincono i tentativi di tracciare una linea di confine netta tra comunicazione strettamente commerciale e/o promozionale e/o pubblicitaria e comunicazione-dovuta. Delimitazioni siffatte impediscono di considerare che la comunicazione-dovuta, anche quando non si possa dire strettamente pubblicitaria, è comunque commerciale: quanto meno nel senso che essa illustra beni o servizi

Le prime disposizioni in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, a livello europeo, risalgono alla dir. 79/112/Ce⁽¹⁷²⁾, relativa «al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità».

Tale direttiva, avente portata orizzontale, perseguiva, quale obiettivo principale, la creazione di eguali condizioni di concorrenza fra le imprese, mediante l'imposizione di regole comuni per il commercio e la promozione dei prodotti alimentari presso i consumatori. In tale prospettiva, la previsione di un generale divieto di induzione in errore del consumatore mediante l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari⁽¹⁷³⁾, nonché l'imposizione di specifici obblighi informativi a carico delle imprese⁽¹⁷⁴⁾, avevano, quale *ratio* principale, quella di consentire ai consumatori l'esercizio del loro ruolo di “giudici *super partes*” nella lotta concorrenziale fra le imprese, garantendo così la permanenza sul mercato delle sole aziende competitive ed efficienti⁽¹⁷⁵⁾. Come emerge dall'elenco di informazioni obbligatorie di cui all'art. 3 della dir. 79/112/Cee, gli interessi individuali oggetto di protezione erano solo quelli di carattere economico e sanitario, la cui tutela era comunque concepita in senso strumentale rispetto alla promozione del mercato interno⁽¹⁷⁶⁾.

e ricorre a modalità di realizzazione (linee, colori, immagini etc.) che possono essere effettuate tentando di far presa sui potenziali acquirenti quanto un messaggio pubblicitario in senso stretto».

⁽¹⁷²⁾ Dir. 79/112/Cee del Consiglio del 18 dicembre 1978, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità, pubblicata in *G.U.C.E.* n. L 33 dell'8 febbraio 1979, p. 1 ss. Per una panoramica sui contenuti della dir. 79/112/Ce si veda, *ex multis*, F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, IV ed., Milano, 2020, p. 229 ss.

⁽¹⁷³⁾ Si veda l'art. 2 della dir. 79/112/Cee.

⁽¹⁷⁴⁾ Si veda l'art. 3 della dir. 79/112/Cee.

⁽¹⁷⁵⁾ Si vedano in proposito il 1° e il 2° *considerando* della dir. 79/112/Cee. Merita osservare che la tutela dei consumatori viene citata espressamente solo nel 6° *considerando*, a significare la sua strumentalità e, al contempo, la sua natura consequenziale, rispetto all'obiettivo di promuovere la libera circolazione dei prodotti alimentari.

⁽¹⁷⁶⁾ L'art. 3 della dir. 79/112/Cee prevedeva, quali informazioni obbligatorie per i prodotti preimballati, quelle strettamente funzionali alla comprensione delle caratteristiche e qualità, per così dire, materiali dell'alimento, quali la denominazione di vendita, l'elenco degli ingredienti e il quantitativo netto. Accanto a tali dati conoscitivi, si collocavano le informazioni funzionali alla prevenzione di un rischio per la salute, derivante dall'ingestione del prodotto, quali: la presenza di allergeni; la durata; le modalità di conservazione e preparazione e le eventuali istruzioni d'uso. Completavano l'elenco l'indicazione del nome o della ragione sociale e dell'indirizzo del fabbricante, o del condizionatore, o di un venditore stabilito nella Comunità europea, nonché l'indicazione dell'origine o della provenienza, nei soli casi in cui l'omissione potesse indurre in errore il consumatore in merito all'effettiva origine o provenienza del prodotto. S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 65 s., evidenzia che l'aspetto concernente la tutela della salute dei consumatori, pur essendo rilevante, non occupava una posizione centrale nello schema delineato dalla direttiva. Ciò era dovuto al fatto che, nella prima fase di armonizzazione delle regole in materia di comunicazione commerciale, uno degli obiettivi perseguiti dal legislatore europeo era proprio quello di impedire o comunque di contrastare la previsione,

La dir. 79/112/Cee, più volte modificata, è stata, infine, abrogata e sostituita dalla già menzionata dir. 2000/13/Ce, maggiormente attenta alle esigenze di protezione dei consumatori, ma ancora fortemente ispirata da logiche mercantilistiche. Tanto la dir. 79/112/Ce, quanto la dir. 2000/13/Ce, sono state, per lungo tempo, il baricentro di un complesso quadro normativo, nell'ambito del quale l'armonizzazione orizzontale risultava integrata da un'armonizzazione di tipo verticale, riservata a specifiche tipologie di prodotti, senza che ciò comportasse, tuttavia, una completa eliminazione delle differenze normative fra Stato e Stato.

Le dinamiche evolutive che hanno interessato il *consumerism* europeo⁽¹⁷⁷⁾, nonché le esigenze di semplificazione normativa manifestate dalle imprese alimentari, hanno determinato, infine, un sostanziale ripensamento della disciplina generale in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti, che si è tradotta nell'adozione del reg. Ue n. 1169/2011.

Merita ricordare che l'adozione di tale provvedimento si iscrive nella c.d. Strategia di Lisbona, come rivista dalla Commissione europea nel 2005, il cui obiettivo consiste, sostanzialmente, nel favorire la crescita economica e occupazionale all'interno dell'Unione europea, anche attraverso il potenziamento dello strumento della comunicazione *business to consumer*⁽¹⁷⁸⁾.

da parte degli Stati membri, di obblighi informativi ulteriori e diversi, asseritamente volti a tutelare la salute dei cittadini, ma in realtà ispirati da una concezione protezionistica. In senso analogo, si veda anche M. GIUFFRIDA, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 80.

⁽¹⁷⁷⁾ Come osservato da E. SIRSI, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 496, la tutela del consumatore come destinatario finale dell'alimento ha rappresentato uno dei principali riferimenti nello sviluppo del diritto alimentare. In proposito, si vedano, altresì, L. COSTATO, *I principi fondanti il diritto alimentare*, cit., p. 1 ss. e A. MILETTI, *Obblighi informativi e tutela della salute del consumatore. Health claims, prescrizioni di forma e obbligo di informare sé stesso*, cit., p. 14 ss.

⁽¹⁷⁸⁾ La Strategia di Lisbona è stata rivista dalla Commissione europea nel 2005, tenendo conto delle critiche che le erano state rivolte e delle difficoltà incontrate nell'attuare le riforme che erano state originariamente previste. Inizialmente, infatti, la Strategia di Lisbona era estremamente ambiziosa nei suoi obiettivi, dal momento che si proponeva di fare dell'Unione europea l'economia più competitiva e dinamica del mondo, promuovendo, al contempo, una crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente. La mancata realizzazione di tali obiettivi ha spinto la Commissione europea a proporre una rivisitazione della Strategia, concentrando l'attenzione, più che sugli obiettivi da realizzare, sulle azioni da porre concretamente in essere per favorire la crescita e creare più posti di lavoro e di migliore qualità. Per approfondire, si vedano: la relazione del gruppo ad alto livello presieduto da Wim Kok, *«Affrontare la sfida: Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione»*, del novembre 2004, in <http://bancadati.italialavoro.it/bdds/ViewScheda.action?product=DOCUMENTA&uid=c9d4dd43-789f-4d48-9aab-4b110cf8aecf&title=scheda>; la Comunicazione del Presidente José Barroso d'intesa con il Vicepresidente Günter Verheugen al Consiglio europeo di Primavera *«Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della Strategia di Lisbona»*, del 2 febbraio 2005, COM (2005) 24 def. e la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *«Azioni comuni per la crescita e per l'occupazione. Il programma comunitario di Lisbona»*, del 20 luglio 2005, COM (2005) 330 def.

A tal fine, il regolamento *de quo* tenta, innanzi tutto, di adeguare la disciplina in materia di informazioni alimentari ai principi di razionalità e coerenza, per facilitarne il rispetto da parte degli operatori del settore e aumentarne la chiarezza, a beneficio sia delle imprese, sia dei consumatori ⁽¹⁷⁹⁾. In questi termini va letta la decisione di adottare un regolamento in luogo di una direttiva, nonché di procedere con l'abrogazione di un'ampia schiera di provvedimenti normativi, fra i quali si annoverano, oltre alla dir. 2000/13/Ce, altre cinque direttive e un regolamento ⁽¹⁸⁰⁾.

La riconduzione delle disposizioni dapprima sparse in vari provvedimenti, previa loro modifica e aggiornamento, all'interno di un testo unitario ⁽¹⁸¹⁾, dalle dimensioni inedite ⁽¹⁸²⁾, fa sì che il reg. Ue n. 1169/2011 si collochi a pieno titolo in quello che la dottrina

⁽¹⁷⁹⁾ Si veda in proposito il 9° *considerando* del reg. Ue n. 1169/2011, ove si afferma: «Anche se gli obiettivi originari e i principali componenti dell'attuale legislazione sull'etichettatura continuano a essere validi, è necessario che essa sia razionalizzata al fine di agevolarne il rispetto e aumentare la chiarezza per le parti interessate, modernizzandola allo scopo di tenere conto dei nuovi sviluppi nel settore delle informazioni sugli alimenti. Il presente regolamento gioverà sia agli interessi del mercato interno, semplificando la normativa, garantendo la certezza giuridica e riducendo gli oneri amministrativi, sia al cittadino, imponendo un'etichettatura dei prodotti alimentari chiara, comprensibile e leggibile».

⁽¹⁸⁰⁾ In particolare, oltre alla dir. 2000/13/Ce, il reg. Ue n. 1169/2011 ha abrogato la dir. 90/496 Cee del Consiglio del 24 settembre 1990, relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari, in *G.U.C.E.* n. L 276 del 6 ottobre 1990, p. 40 ss.; la dir. 87/250/Cee della Commissione, del 15 aprile 1987, relativa all'indicazione del titolo alcolometrico volumico nell'etichettatura di bevande alcoliche destinate al consumatore finale, pubblicata in *G.U.C.E.* n. L 113 del 30 aprile 1987, p. 57 ss.; la dir. 99/10/CE della Commissione, dell'8 marzo 1999, che introduce deroghe alle disposizioni di cui all'articolo 7 della dir. 1979/112/Cee del Consiglio per quanto riguarda l'etichettatura dei prodotti alimentari, pubblicata in *G.U.C.E.* n. L 69 del 16 marzo 1999, p. 22 ss.; la dir. 2002/67/Ce della Commissione, del 18 luglio 2002, relativa all'etichettatura dei generi alimentari contenenti chinino e dei prodotti alimentari contenenti caffeina, pubblicata in *G.U.C.E.* n. L 191 del 19 luglio 2002, p. 20 ss. e la dir. 2008/5/CE della Commissione, del 30 gennaio 2008, relativa alla specificazione sull'etichetta di alcuni prodotti alimentari di altre indicazioni obbligatorie oltre a quelle previste dalla dir. 2000/13/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, pubblicata in *G.U.U.E.* n. L 27 del 31 gennaio 2008, p. 12 ss. Infine, è stato abrogato anche il reg. Ce n. 608/2004 della Commissione, del 31 marzo 2004, relativo all'etichettatura di prodotti e ingredienti alimentari addizionati di fitosteroli, esteri di fitosterolo, fitostanoli e/o esteri di fitostanolo, pubblicato in *G.U.U.E.* n. L 97 del 1° aprile 2004, p. 44 ss.

⁽¹⁸¹⁾ Invero, sin dalla scelta dello strumento del regolamento in luogo della direttiva traspare come il legislatore abbia dovuto effettuare un delicato bilanciamento fra interessi dei consumatori e interessi del mercato. L'adozione di un regolamento, infatti, rappresenta un chiaro segnale della volontà di attuare un'armonizzazione massima nell'ambito della fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, confermando la tendenza degli ultimi anni ad unificare quanto più possibile le regole del mercato interno. È dubbio, tuttavia, se ciò rappresenti un reale vantaggio per i consumatori. È vero, infatti, che garantire regole uniformi in materia di informazioni alimentari per tutti i prodotti europei ha quale obiettivo quello di incrementare la fiducia dei consumatori negli alimenti europei, a prescindere dal fatto che gli stessi provengano da uno Stato membro piuttosto che da un altro. Ma, come osservato da S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 105 ss., è vero anche che l'integrale sostituzione della normativa dei Paesi membri con la normativa regolamentare potrebbe non essere sempre, nel concreto, vantaggiosa per i consumatori di quegli Stati ove fossero previste norme più severe e stringenti. Pertanto, la scelta regolamentare sembrerebbe maggiormente orientata verso obiettivi di stampo mercantilistico, piuttosto che di tutela dei consumatori, avendo quale effetto ultimo quello di ridurre gli oneri per le imprese, derivanti dalla necessità di adeguare il proprio comportamento commerciale rispetto alle diverse normative degli Stati membri.

⁽¹⁸²⁾ Il reg. Ue n. 1169/2011 presenta un'architettura complessa, componendosi di cinquantanove considerando, cinquantacinque articoli e quindici allegati.

ha definito come il processo di «codificazione» del diritto alimentare ⁽¹⁸³⁾, che ha preso avvio, in realtà, con l'adozione del ben noto reg. Ce n. 178/2002, in materia di sicurezza alimentare ⁽¹⁸⁴⁾.

Il reg. Ce n. 178/2002 rappresenta una premessa indispensabile rispetto al reg. Ue n. 1169/2011, in quanto esso, sebbene non preveda una normativa specifica in materia di comunicazione *business to consumer*, ponendo al centro del sistema la tutela della salute umana ⁽¹⁸⁵⁾, mira, *inter alia*, a valorizzare la funzione preventiva delle informazioni alimentari, quali strumenti atti a garantire la tutela della salute dei consumatori, dal momento dell'acquisto dell'alimento, sino al suo consumo effettivo ⁽¹⁸⁶⁾.

⁽¹⁸³⁾ Si veda in proposito F. ALBISINNI, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 66 ss.

⁽¹⁸⁴⁾ Reg. Ce n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, pubblicato in *G.U.C.E.* n. L 31, del 1° dicembre 2002, p. 1 ss. Sul ruolo del reg. Ce n. 178/2002 nella costruzione del diritto alimentare europeo e sulle conseguenze da esso scaturenti anche sul piano della disciplina della comunicazione *business to consumer* nel settore alimentare si veda, in particolare, F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 111 ss. Merita segnalare che, di recente, il regolamento in questione ha subito talune modifiche ad opera del reg. Ue n. 1381/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare, e che modifica i regolamenti (Ce) n. 178/2002, (Ce) n. 1829/2003, (Ce) n. 1831/2003, (Ce) n. 2065/2003, (Ce) n. 1935/2004, (Ce) n. 1331/2008, (Ce) n. 1107/2009, (Ue) 2015/2283 e la direttiva 2001/18/Ce, in *G.U.U.E.* n. L 231 del 6 settembre 2019, p. 1 ss. Tali modifiche, che entreranno in vigore a partire dal 27 marzo 2021, riguardano la struttura istituzionale dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), nonché le sue modalità operative e mirano a rivedere, in un'ottica di maggiore trasparenza e coinvolgimento degli Stati, l'intero sistema di attività esercitate dall'Autorità, con particolare riferimento a quelle concernenti la comunicazione del rischio, al fine di implementare la fiducia dei consumatori europei. Sul punto, per una prima analisi delle novità introdotte dal reg. Ue n. 1381/2019, si veda A. JANNARELLI, *Trasparenza e sostenibilità nel sistema europeo della Food Law dopo il reg. Ue n. 1381/2019*, in *Riv. dir. alim.*, 2019, fasc. 3, p. 12 ss.

⁽¹⁸⁵⁾ Si veda, in proposito, l'art. 5 del reg. Ce n. 178/2002, dal quale emerge una gerarchia di interessi da tutelare. Al vertice di tale gerarchia, risulta collocata la protezione della salute umana; segue la tutela degli altri interessi dei consumatori e, infine, quella dell'ambiente e del benessere animale. Giova osservare, in ogni caso, che la protezione di tali interessi deve comunque relazionarsi con le esigenze di garantire il buon funzionamento del mercato interno, favorendo i traffici commerciali e la crescita economica, il che richiede necessariamente un'attenta opera di contemperamento dei vari aspetti che vengono in considerazione nel settore alimentare. Sul punto, si vedano F. ALBISINNI, *Alimenti e salute: la prospettiva del diritto agro-alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 450 e L. COSTATO, *Protezione del consumatore fra strumenti contrattuali e norme di carattere pubblicistico: il caso del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 38 ss. Con riferimento agli obiettivi di sicurezza alimentare perseguiti dall'Unione europea, si vedano, inoltre, le considerazioni svolte da M. D'ADDEZIO, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 379 ss.

⁽¹⁸⁶⁾ L'art. 14, par. 3, lett. b), del reg. Ce n. 178/2002 prevede che, nel determinare se un prodotto è a rischio, deve aversi riguardo anche alle «informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti». Alla luce del ruolo, anche preventivo, giocato dalle informazioni *business to consumer* nel settore alimentare, l'art. 16 del reg. Ce n. 178/2002 precisa che esse devono essere tali da non indurre in errore il consumatore in merito agli alimenti, anche riguardo alla loro forma, al loro aspetto o confezionamento, ai materiali di confezionamento utilizzati, al modo in cui gli alimenti e mangimi sono disposti, al contesto in cui sono esposti e alle informazioni rese disponibili su di essi attraverso qualsiasi mezzo.

Il reg. Ue n. 1169/2011 recepisce al suo interno l'accezione moderna di sicurezza alimentare introdotta dal reg. Ce n. 178/2002 ⁽¹⁸⁷⁾: posto che i prodotti assolutamente e oggettivamente insicuri non possono in nessun caso essere immessi sul mercato ⁽¹⁸⁸⁾, la disciplina in materia di informazioni alimentari si propone di fornire al consumatore le informazioni necessarie per valutare la c.d. sicurezza soggettiva degli alimenti e la loro sicurezza c.d. oggettiva relativa ⁽¹⁸⁹⁾. Per quanto attiene al primo profilo, vengono in considerazione le informazioni relative alla composizione dell'alimento e, in particolare, quelle che riguardano l'eventuale presenza, al suo interno, di sostanze allergeniche o in grado di determinare intolleranze alimentari. Per quanto concerne, invece, il secondo profilo, vengono in considerazione le informazioni che consentono ai consumatori di impiegare in modo sicuro l'alimento, quali, ad esempio, la durata, le modalità di conservazione o le modalità di preparazione dello stesso.

Invero, il ruolo centrale della tutela della salute all'interno del reg. Ue n. 1169/2011 emerge sin dalla fissazione degli obiettivi da perseguire attraverso la legislazione in materia di informazioni alimentari: l'art. 3, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011, infatti, antepone espressamente la finalità di garantire «un elevato livello di protezione della salute» dei consumatori (nonché degli altri loro interessi), alla promozione delle

È stato, del resto, osservato da P. BORGHI, *Commento all'art. 8 del reg. Ce n. 178/2002*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commentario a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC)*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2003, p. 217 ss., che nel reg. Ce n. 178/2002 viene assegnato al consumatore un ruolo attivo e centrale, dal momento che egli non viene considerato un destinatario passivo delle informazioni alimentari, bensì un soggetto che deve farsi coinvolgere attivamente nel loro recepimento, elaborandole e rendendole conoscenza attiva. Ciò implica, invero, una forma di auto-responsabilità da parte del consumatore nel momento in cui effettua le sue scelte d'acquisto, essendo suo compito verificare che, in base alle informazioni fornite, il prodotto soddisfi le proprie esigenze.

Sul tema della funzione preventiva della comunicazione *business to consumer* nel settore alimentare si vedano anche S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 79 ss. e A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, cit., p. 313 ss.

⁽¹⁸⁷⁾ In questi termini si esprime M. GIUFFRIDA, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, cit., p. 80.

⁽¹⁸⁸⁾ Come è noto, in caso di immissione sul mercato di prodotti alimentari o di mangimi che presentino un rischio diretto o indiretto per la salute umana, il reg. Ce n. 178/2002 prevede l'attivazione del sistema di allarme rapido ai fini del ritiro e del richiamo dei prodotti *de quibus*. Sul punto, si vedano, fra gli altri, L. PETRELLI, *Il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi*, in *Riv. dir. alim.*, 2010, fasc. 4, p. 14 ss.; G. MACCIONI, *Il sistema di allarme rapido: uno sguardo al futuro*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale*, Atti del convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011, a cura di L. Costato, P. Borghi, L. Russo e S. Manservigi, Napoli, 2011, p. 229 ss. e, più di recente, V. PAGANIZZA, *Il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2020, p. 117 ss.

⁽¹⁸⁹⁾ Sui concetti di sicurezza oggettiva assoluta, sicurezza oggettiva relativa e sicurezza soggettiva degli alimenti, si veda, *amplius*, S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 79 s.

«condizioni per la libera circolazione degli alimenti legalmente prodotti e commercializzati» nel mercato europeo ⁽¹⁹⁰⁾.

Che tale solenne enunciazione non abbia comportato un completo superamento della concezione della comunicazione *business to consumer* nel settore alimentare quale strumento di mercato lo si vedrà tra breve, nonostante vi siano diversi elementi che rivelano come il reg. Ue n. 1169/2011 intenda valorizzare un approccio per così dire pluralista al tema dell'informazione alimentare, tenendo conto della concomitanza dei vari interessi in gioco, in una prospettiva di costante dialettica fra persona e mercato.

Al riguardo, volendo anticipare alcuni profili, sui quali si tornerà diffusamente nel prosieguo, l'intento di rafforzare il ruolo della comunicazione *business to consumer* rispetto alla tutela degli interessi dei consumatori, e non solo rispetto alla promozione del mercato, emergerebbe, ad esempio, dal riconoscimento espresso operato dal summenzionato art. 3, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011, della dimensione esistenziale della scelta alimentare, mediante un sensibile ampliamento della sfera degli interessi meritevoli di tutela, tale da ricomprendere non solo gli interessi sanitari ed economici, già considerati dalle precedenti direttive, ma anche quelli di natura ambientale, sociale ed etica ⁽¹⁹¹⁾.

⁽¹⁹⁰⁾ Si veda, in proposito, l'art. 3, par. 1 e 2, del reg. Ue n. 1169/2011.

⁽¹⁹¹⁾ S. MASINI, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso «personalista» del consumatore*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 576 ss. osserva che il reg. Ue n. 1169/2011 ha segnato una svolta decisiva in senso personalista della tutela dei consumatori rispetto al passato. Mentre, infatti, le precedenti direttive adottate in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari ponevano la tutela dei consumatori in posizione strumentale, o addirittura subordinata, rispetto agli interessi del mercato, muovendo dall'assunto che la costruzione di meccanismi di transazione trasparenti costituisse un prezioso elemento per la conquista del *favor* dei consumatori rispetto ai prodotti europei, il reg. Ue n. 1169/2011 riflette «un sostanziale mutamento di ideologia», nell'ambito del quale il progetto di tutela viene modellato non più «sull'astratta dialettica individuo mercato, ma è declinato in base al paradigma di una singolare situazione esistenziale». A sostegno di tale ricostruzione deporrebbero, ad esempio, l'approccio onnicomprensivo al tema dell'informazione alimentare, nonché la valorizzazione delle considerazioni non patrimoniali che vengono in considerazione all'atto d'acquisto del prodotto alimentare. Una simile impostazione risulterebbe, del resto, coerente con la gerarchia di valori dell'Unione europea così come rinnovata a seguito dell'adozione della Carta di Nizza, prima, e del Trattato di Lisbona poi, che avrebbero posto al centro dell'ordinamento giuridico comunitario la «persona umana» e i diritti fondamentali di quest'ultima, fra i quali spiccherebbe anche il diritto all'informazione per il compimento di scelte pienamente consapevoli, tali da rendere il consumatore vero e proprio attore nel mercato, e non mero spettatore.

Osserva, tuttavia, S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 120, che la valorizzazione della dimensione individuale ed esistenziale, alla quale si assiste nel reg. Ue n. 1169/2011, non va letta in termini di assoluta anteposizione delle esigenze del singolo rispetto a qualsivoglia valutazione in ordine al buon funzionamento del mercato. Sebbene dalla lettura delle disposizioni regolamentari emerga un'impostazione maggiormente soggettivistica rispetto al passato, essa risulta comunque «mediata», in quanto, nel quadro dell'economia sociale di mercato fortemente competitiva sancita dai Trattati, la lettura sistematica delle disposizioni contenute nel reg. Ue n. 1169/2011 rivela che è pur sempre «il sistema a decidere in che modo le esigenze dei consumatori debbano essere contemperate con quelle delle logiche di mercato e a stabilire, conseguentemente, quale contenuto debba essere impresso agli obblighi informativi». In merito all'impossibilità di scindere la tutela dei

Anche la scelta operata dal regolamento di spostare il centro dell'attenzione dall'etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, quali principali modalità di espressione della comunicazione *business to consumer* nel settore alimentare, all'informazione in generale, va incontro all'esigenza di rafforzare la posizione del consumatore nell'ambito del processo informativo posto alla base delle relazioni di mercato.

In tal senso, il regolamento adotta un approccio, per così dire, onnicomprensivo rispetto al tema dell'informazione alimentare ⁽¹⁹²⁾, definendo tale concetto in modo tanto ampio da abbracciare, ai sensi dell'art. 2, lett. a), non solo i dati messi a disposizione mediante l'etichetta, ma, in generale, tutti i dati trasmessi al consumatore con qualsiasi altro materiale di accompagnamento o mezzo, compresi gli strumenti delle nuove tecnologie ⁽¹⁹³⁾.

D'altro canto, come si è accennato in precedenza, la valorizzazione della dimensione soggettivistica operata dal reg. Ue n. 1169/2011 non pregiudica l'intima natura di esso quale «componente essenziale della più ampia legislazione in tema di concorrenza» e di «regolazione del mercato» ⁽¹⁹⁴⁾, facendo emergere, in tal modo, la duplice natura della comunicazione nel settore alimentare, quale strumento di tutela dei consumatori, da un lato, e di promozione dell'efficienza del mercato, dall'altro ⁽¹⁹⁵⁾.

Se, tuttavia, tale ambivalenza non era estranea alla disciplina dettata dalle precedenti direttive in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti, la disamina dei contenuti essenziali del reg. Ue n. 1169/2011 e, in particolare, dell'obbligo di lealtà informativa previsto dall'art. 7, sembrerebbe rivelare che, al suo interno, la dualità fra

consumatori dagli obbiettivi della realizzazione e del buon funzionamento del mercato si veda anche A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in *Trattato di diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, III, *L'attività e il contratto*, Padova, 2003, p. 3 ss.

⁽¹⁹²⁾ Sull'approccio onnicomprensivo al tema dell'informazione alimentare si veda A. JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. Ue n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 38 ss.

⁽¹⁹³⁾ Ai fini del rafforzamento della tutela dei consumatori, ma anche della loro fiducia nelle tecniche di contrattazione a distanza, funzionali alla promozione dei traffici transfrontalieri, queste ultime divengono oggetto di espressa attenzione nell'art. 14 del regolamento (su cui si tornerà a breve), che, per la prima volta, introduce una disciplina specifica in materia di obblighi informativi con riferimento alla vendita a distanza di alimenti. Per una disamina della contrattazione a distanza avente ad oggetto i prodotti alimentari, nonché un'analisi dei rapporti fra la normativa europea in materia di informazioni alimentari e la già citata dir. 2011/83/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 sui diritti dei consumatori, si veda S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., *passim*.

⁽¹⁹⁴⁾ Si veda in proposito, F. ALBISINNI, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, cit., p. 69.

⁽¹⁹⁵⁾ Sul punto, S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 56 ss.

persona e mercato si risolve, in modo innovativo, attraverso la creazione ed elaborazione di un rapporto dialettico, più che di contrapposizione o di strumentalizzazione, anche in vista della realizzazione dei presupposti per la crescita sostenibile, intelligente ed inclusiva della compagine europea ⁽¹⁹⁶⁾.

2. L'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione del reg. Ue n. 1169/2011.

L'oggetto del reg. Ue n. 1169/2011 viene definito dall'art. 1, par. 1 e 2, di esso, ove si afferma che tale provvedimento «stabilisce le basi che garantiscono un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto delle differenze di percezione dei consumatori e delle loro esigenze in materia di informazione, garantendo al tempo stesso il buon funzionamento del mercato interno» ⁽¹⁹⁷⁾.

A tal fine, il regolamento provvede a definire i principi, i requisiti e le responsabilità che sovrintendono al sistema delle informazioni alimentari e, in particolare, a quello dell'etichettatura degli alimenti, tenuto conto, in ogni caso, dell'esigenza di prevedere una certa flessibilità normativa, per rispondere alle evoluzioni future del settore.

L'art. 1, par. 3, del reg. Ue n. 1169/2011 dispone che esso si applica a tutti gli alimenti, intendendosi per alimento o prodotto alimentare «qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato destinato ad essere ingerito o di

⁽¹⁹⁶⁾ Giova ricordare che la Comunicazione della Commissione europea «*Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*», COM (2010) 2020 def., nel porre le basi per la ripresa economica dell'Unione europea a seguito della crisi finanziaria del 2008, fa riferimento all'esigenza di promuovere una crescita intelligente, attraverso lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione; sostenibile, basata cioè, su un'economia più "verde", più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva; e, infine, inclusiva, volta a promuovere l'occupazione e la coesione sociale e territoriale.

⁽¹⁹⁷⁾ Come osserva L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 660, l'art. 1, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011, più che definire l'oggetto del regolamento, ne sancisce le finalità, poi riprese nell'art. 3, affermando che esso deve garantire un elevato livello di protezione degli interessi dei consumatori e, al contempo, il buon funzionamento del mercato attraverso la disciplina delle informazioni alimentari e, soprattutto, dell'etichettatura degli alimenti. Merita osservare che l'art. 1, par. 2, statuisce che il regolamento, nel fissare gli strumenti volti a garantire il diritto dei consumatori all'informazione e le procedure per la fornitura di informazioni sugli alimenti, deve tenere conto dell'«esigenza di prevedere una flessibilità sufficiente in grado di rispondere alle evoluzioni future e ai nuovi requisiti di informazione». Per la definizione del concetto di flessibilità, vengono in considerazione il 14° e il 16° *considerando*, che affermano, rispettivamente, che «per seguire un approccio completo ed evolutivo in relazione alle informazioni fornite ai consumatori sugli alimenti che essi consumano, si dovrebbe stabilire un'ampia definizione della normativa in materia di informazioni sugli alimenti, che comprenda norme generali e specifiche, nonché un'ampia definizione delle informazioni sugli alimenti che comprenda le informazioni fornite utilizzando anche mezzi diversi dall'etichettatura», e che «la normativa in materia di informazioni sugli alimenti dovrebbe offrire una flessibilità sufficiente per mantenersi aggiornata sulle nuove esigenze dei consumatori in materia di informazione e garantire l'equilibrio fra la protezione del mercato interno e le differenze nella percezione dei consumatori degli Stati membri».

cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito da esseri umani», secondo la definizione fornita dall'art. 2 del reg. Ce n. 178/2002.

Prima facie, l'ambito oggettivo di applicazione del regolamento sembrerebbe tanto ampio da ritenere che il provvedimento *de quo* detti una disciplina unica e uniforme per tutti i prodotti alimentari. Tuttavia, dalla lettura delle successive disposizioni si ricava che il regolamento continua a distinguere, come facevano le precedenti direttive 79/112/Cee e 2000/13/Ce, fra alimenti preimballati e alimenti non preimballati, accomunando a questi ultimi anche gli alimenti imballati su richiesta dei consumatori, nonché quelli preimballati per la vendita diretta.

In particolare, emerge una sostanziale rinuncia da parte del legislatore europeo ad armonizzare le regole che sovrintendono la fornitura delle informazioni relative ai prodotti alimentari non preimballati ⁽¹⁹⁸⁾: posto che la disciplina delle informazioni obbligatorie, di cui, in particolare, all'art. 9 del reg. Ue n. 1169/2011, si applica agli alimenti preimballati, con riferimento agli alimenti non preimballati la disciplina della fornitura delle informazioni *business to consumer* è rimessa, infatti, agli Stati membri ⁽¹⁹⁹⁾, con la sola eccezione dell'indicazione degli allergeni, che, per effetto del regolamento, diviene obbligatoria anche per gli alimenti non preimballati ⁽²⁰⁰⁾.

Come osservato in dottrina, l'affidamento agli Stati membri della disciplina delle informazioni concernenti i prodotti non preimballati, fra i quali si trovano anche gli alimenti cc.dd. sfusi, dipende, essenzialmente, dal minore interesse nutrito dal legislatore europeo nei confronti di quegli alimenti che, per loro stessa natura, sono destinati a

⁽¹⁹⁸⁾ Come osservato da S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 143 ss., nonostante la distinzione fra alimenti preimballati e non preimballati fosse propria anche della previgente normativa, all'interno del regolamento si assiste a un significativo mutamento di prospettiva. Infatti, mentre nella dir. 2000/13/Ce si prevedeva che le disposizioni previste per gli alimenti confezionati si applicassero anche ai prodotti non preimballati, facendo salva la possibilità, per gli Stati membri, di prevedere per essi la non obbligatorietà di talune informazioni, nel reg. Ue n. 1169/2011 l'esenzione dei prodotti non preimballati dal sistema delle informazioni obbligatorie, da eccezione quale era, diviene la regola generale.

⁽¹⁹⁹⁾ Le disposizioni nazionali per la disciplina della fornitura di informazioni relativa ai prodotti alimentari non preimballati devono, in ogni caso, essere previamente comunicate alla Commissione, e devono individuare, oltre alle informazioni obbligatorie, anche i mezzi di comunicazione, nonché la forma di espressione e presentazione.

⁽²⁰⁰⁾ Si veda, al riguardo, l'art. 44, par. 1, lett. a), del reg. Ue n. 1169/2011, che, nell'imporre l'obbligo per gli operatori del settore alimentare di segnalare l'eventuale presenza di allergeni anche in relazione ai prodotti alimentari non preimballati, confermerebbe la centralità assunta, all'interno del regolamento, dalla tutela della salute umana, rispetto alla quale risultano escluse *a priori* soluzioni di compromesso.

Sull'obbligo di informare il consumatore in merito all'eventuale presenza nell'alimento di sostanze allergeniche o in grado di determinare delle intolleranze, si veda R. SAIJA, *L'etichettatura degli allergeni*, in R. SAIJA e A. TOMMASINI, *La disciplina giuridica dell'etichettatura degli alimenti*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, 3, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 505 ss.

circolare prevalentemente all'interno dei confini nazionali, concorrendo in misura marginale all'incremento dei traffici transfrontalieri ⁽²⁰¹⁾.

Per quanto concerne l'ambito soggettivo di applicazione del regolamento, quest'ultimo fa riferimento, da un lato, agli operatori del settore alimentare, tenuti al rispetto degli obblighi informativi, e, dall'altro, ai consumatori finali e alle collettività.

Ai fini della definizione giuridica di operatore del settore alimentare il reg. Ue n. 1169/2011 rinvia all'art. 3, par. 1, n. 3, del reg. Ce n. 178/2002, dal quale si evince che, con tale espressione, deve intendersi la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa posta sotto al suo controllo. Al contempo, l'impresa alimentare viene definita dall'art. 3, par. 1, n. 2, del reg. Ce n. 178/2002, come ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolga una qualsiasi delle attività connesse a una delle fasi di produzione, trasformazione o distribuzione degli alimenti ⁽²⁰²⁾.

L'individuazione dell'operatore del settore alimentare che, nel concreto, lungo la filiera, deve garantire la presenza e l'esattezza delle informazioni alimentari, conformemente alla normativa europea e nazionale ⁽²⁰³⁾, rappresenta un aspetto importante all'interno del regolamento, a differenza di quanto avveniva nella precedente dir. 2000/13/Ce, che non conteneva alcuna specifica disposizione in tema di responsabilità degli operatori ⁽²⁰⁴⁾.

⁽²⁰¹⁾ Si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 140 ss., ad avviso della quale l'esclusione dall'ambito di applicazione del reg. Ue n. 1169/2011 degli alimenti non preimballati, degli alimenti imballati su richiesta del consumatore e degli alimenti preimballati per la vendita diretta, può essere letta come un indizio del permanere di un'impostazione in materia di comunicazione *business to consumer* nel settore alimentare di carattere mercantile, piuttosto che consumeristico. Osserva, inoltre, V. MAGLIO, *Il nuovo regolamento sull'informazione al consumatore relativa ai prodotti alimentari*, in *Contr. e impr./Europa*, 2011, p. 743 che la scelta operata dal legislatore di escludere dalla disciplina in materia di obblighi informativi anche gli alimenti confezionati sul luogo di vendita riflette un sostanziale *favor* per la grande distribuzione organizzata, nell'ambito della quale vengono posti in vendita per lo più prodotti confezionati a livello industriale.

⁽²⁰²⁾ Il 15° *considerando* del reg. Ue n. 1169/2011 precisa che le disposizioni in materia di prescrizioni alimentari dovrebbero applicarsi solo a quelle imprese che svolgano le proprie attività con una certa continuità e un certo grado di organizzazione. Conseguentemente, dovrebbero rimanere escluse dall'ambito soggettivo di applicazione del regolamento tutte quelle operazioni di manipolazione e consegna di alimenti fra privati che non avvengano nell'ambito di un'attività d'impresa propriamente considerata, ma, ad esempio, in occasione di fiere, vendite di beneficenza o attività similari. Si veda, in proposito, S. BOLOGNINI, *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla «fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori»*, cit., p. 648.

⁽²⁰³⁾ Si veda, in proposito, l'art. 8, par. 2, del reg. Ue n. 1169/2011.

⁽²⁰⁴⁾ Sul regime di responsabilità degli operatori del settore alimentare in ordine alla fornitura di informazioni ai consumatori si vedano, in particolare, i contributi di L. RUSSO, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 1, p. 35 ss. e I. CANFORA, *La responsabilità degli operatori alimentari per le informazioni sugli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 114 ss. Giova ricordare che l'esigenza di introdurre una disciplina specifica in materia è stata avvertita, con una certa

In proposito, l'art. 8, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011 stabilisce che l'operatore del settore alimentare responsabile della corretta fornitura delle informazioni sugli alimenti ai consumatori è l'operatore con il cui nome o ragione sociale è commercializzato il prodotto o, se tale operatore non è stabilito nell'Unione europea, l'importatore nel mercato dell'Unione ⁽²⁰⁵⁾.

Ebbene, diversamente da quanto avveniva durante la vigenza della dir. 2000/13/Ce, l'informazione concernente l'identità e l'indirizzo del soggetto responsabile per la fornitura delle informazioni alimentari deve essere fornita obbligatoriamente al consumatore in sede precontrattuale ai sensi dell'art. 9, par. 1, lett. h). Si tratta di un dato conoscitivo la cui rilevanza, più che ai fini dell'adozione della decisione d'acquisto, può palesarsi con riferimento alla fase *post* contrattuale, laddove, ad esempio, per l'inesattezza o l'ingannevolezza di una o più informazioni, il consumatore decida di esperire un reclamo o un'azione di tutela.

Fermo restando che, come affermato dall'art. 8, par. 2, del reg. Ue n. 1169/2011, l'operatore del settore alimentare di cui all'art. 9, par. 1, lett. h), deve garantire il rispetto della legislazione in materia di informazioni alimentari, occorre tenere presente che

urgenza, all'indomani della famosa sentenza della Corte di giustizia, 23 novembre 2006, in causa C-315/05, *Lidl Italia srl c. Comune di Arcole*, in *Raccolta*, p. I-11200 ss., annotata, fra gli altri, da S. MASINI, *Sulla responsabilità dell'impresa commerciale di distribuzione*, in *Dir. e giur. agr. alim. e amb.*, 2007, II, p. 233 ss. Come emerge dalla sentenza *de qua*, la dir. 2000/13/Ce, non avendo fornito alcuna indicazione in merito al soggetto responsabile per la fornitura delle informazioni alimentari, non impediva agli Stati membri di considerare come responsabile delle violazioni della disciplina in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari l'operatore stabilito nello Stato membro di commercializzazione, anche quando si fosse limitato a vendere il prodotto in qualità di distributore senza incidere sulle informazioni presentate in etichetta. Ciò comportava, quale conseguenza, la possibilità di sanzionare per le suddette violazioni anche quegli operatori del settore alimentare che non potevano essere a conoscenza dell'erroneità delle informazioni fornite e che non potevano intervenire nella fabbricazione dell'alimento o sulla redazione dell'etichetta. Al riguardo, merita riportare le conclusioni espresse dalla Corte nella sentenza *de qua*, secondo le quali: «Gli artt. 2, 3 e 12 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 marzo 2000, 2000/13/CE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa di uno Stato membro, come quella controversa nella causa principale, che prevede la possibilità per un operatore, stabilito in tale Stato membro, che distribuisce una bevanda alcolica destinata ad essere consegnata come tale, ai sensi dell'art. 1 di detta direttiva, e prodotta da un operatore stabilito in un altro Stato membro, di essere considerato responsabile di una violazione di detta normativa, constatata da una pubblica autorità, derivante dall'inesattezza del titolo alcolometrico volumico indicato dal produttore sull'etichetta di detto prodotto, e di subire conseguentemente una sanzione amministrativa pecuniaria, mentre esso si limita, nella sua qualità di semplice distributore, a commercializzare tale prodotto così come a lui consegnato da detto produttore». In seguito all'introduzione, nel reg. Ue n. 1169/2011, dell'art. 8, il problema della lacuna in precedenza rinvenibile nella dir. 2000/13/Ce è stato risolto. Permangono, tuttavia, alcuni problemi interpretativi, sui quali si veda, da ultimo, V. PAGANIZZA, *L'indicazione del «responsabile commerciale»*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 218 s.

⁽²⁰⁵⁾ Come sottolineato da L. RUSSO, *La responsabilità del produttore e del distributore*, cit., p. 36, il legislatore europeo ha optato per una responsabilità non congiunta, ma alternativa fra produttore o importatore di un alimento e distributore del medesimo.

l'elaborazione e la trasmissione di esse è attività complessa, che può comportare il coinvolgimento di altri operatori, i quali potrebbero apportare talune modifiche alle informazioni fornite.

Conseguentemente, alla luce del possibile coinvolgimento di più operatori lungo la filiera e delle ripercussioni che questo potrebbe avere sulla sicurezza del prodotto e sulle informazioni fornite al consumatore ⁽²⁰⁶⁾, l'art. 8, par. 4, del reg. Ue n. 1169/2011 precisa che gli operatori del settore alimentare, nell'ambito delle imprese che controllano, di regola, non devono modificare le informazioni che accompagnano l'alimento, in particolare quando tali modifiche possano indurre in errore il consumatore finale; in ogni caso, laddove decidessero di modificare le informazioni che accompagnano l'alimento, gli operatori del settore alimentare sarebbero responsabili delle modifiche apportate.

Ai sensi dell'art. 8, par. 3, inoltre, «gli operatori del settore alimentare che non influiscono direttamente sulle informazioni alimentari, non forniscono alimenti di cui conoscono o presumono, in base alle informazioni in loro possesso in qualità di professionisti, la non conformità alla normativa in materia di informazioni sugli alimenti applicabile e ai requisiti delle pertinenti disposizioni nazionali» ⁽²⁰⁷⁾. Tale statuizione, che rappresenta un portato del requisito generale della diligenza professionale, se letta *a contrario*, porterebbe ad affermare che, qualora tale sospetto non abbia ragione di sussistere, il soggetto responsabile vada rintracciato nel solo operatore con il cui nome o ragione sociale l'alimento circola, ferma restando la possibilità di dimostrare, in un eventuale giudizio, che l'illiceità dell'informazione è, nel concreto, imputabile ad altro operatore, che, ad esempio, abbia alterato le informazioni originariamente indicate ⁽²⁰⁸⁾.

Inoltre, sempre nella prospettiva di una responsabilità diffusa o, se si preferisce, di filiera, i par. 6, 7, e 8 si occupano di disciplinare il flusso di informazioni fra gli operatori del settore alimentare, al fine di garantirne la completezza e l'esattezza. Più nello

⁽²⁰⁶⁾ Si veda, in proposito, I. CANFORA, *La responsabilità degli operatori alimentari per le informazioni sugli alimenti*, cit., p. 123, la quale, evidenziando il ruolo dell'art. 17, par. 1, del reg. Ce n. 178/2002 nella formulazione impressa all'art. 8 del reg. Ue n. 1169/2011, evidenzia l'esigenza di stabilire, nel concreto, quali attività possano effettivamente ricadere sotto il controllo dell'impresa alimentare, al fine di individuare le ipotesi nelle quali possa dirsi che l'azienda ha adempiuto correttamente agli obblighi ad essa imposti.

⁽²⁰⁷⁾ Si veda L. COSTANTINO, *Prime considerazioni sulla recente proposta di regolamento comunitario sulle informazioni alimentari ai consumatori*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 158 e S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 128 concordano nel ritenere che gli operatori del settore alimentare cui fa riferimento l'art. 8, par. 3, del reg. Ue n. 1169/2011 vadano individuati nei distributori dei prodotti alimentari.

⁽²⁰⁸⁾ In questo senso si veda L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento n. 1169/2011*, cit., p. 664.

specifico, l'art. 8, par. 6, prevede l'obbligo, per gli operatori che consegnano prodotti non preimballati ad altri operatori, di fornire tutte le informazioni concernenti gli alimenti, affinché possano essere trasmesse in modo esatto ai consumatori finali e alle collettività. Il par. 7, inoltre, disciplina le ipotesi nelle quali, lungo la filiera, gli operatori possono far figurare le informazioni obbligatorie di cui agli artt. 9 e 10 su documenti commerciali, anziché sull'etichetta, purché questi ultimi accompagnino il prodotto e siano stati inviati prima o contemporaneamente alla consegna dello stesso ⁽²⁰⁹⁾. Infine, ai sensi dell'art. 8, par. 8, si prevede che, laddove gli alimenti vengano venduti a soggetti diversi dai consumatori finali o dalle collettività, e, quindi, ad altri operatori, il venditore deve assicurarsi di fornire tutte le informazioni necessarie al compratore, in modo che questi possa rispettare, a sua volta, gli obblighi informativi ⁽²¹⁰⁾.

Sul versante contrapposto a quello dell'operatore del settore alimentare, si trova il destinatario della tutela predisposta dal regolamento, ovverosia il «consumatore finale». Per la definizione di tale figura l'art. 2, lett. a), del reg. Ue n. 1169/2011, rinvia al reg. Ce n. 178/2002, il quale, all'art. 3, n. 18, chiarisce che il «consumatore finale» è il consumatore che non utilizza l'alimento nell'ambito di un'operazione o di un'attività commerciale, bensì ne acquista la disponibilità nei luoghi e nei momenti del circuito distributivo al fine specifico di ingerirlo. La disciplina *de qua*, pertanto, dovrebbe trovare applicazione limitatamente alle informazioni fornite dagli operatori del settore alimentare ai consumatori, rimanendo esclusi dalla sfera soggettiva di operatività del reg. Ue n. 1169/2011 eventuali scambi informativi *business to business* ⁽²¹¹⁾.

⁽²⁰⁹⁾ Rientrano in tale fattispecie la commercializzazione del prodotto destinato al consumatore finale in una fase precedente alla vendita a quest'ultimo, quando in questa fase non vi è vendita a una collettività, nonché l'ipotesi nella quale l'alimento è venduto a una collettività (ad esempio, un ristorante), affinché venga preparato, trasformato, frazionato o tagliato prima di essere consumato.

⁽²¹⁰⁾ Così, espressamente, V. RUBINO, *Comparative negligence e regole di sicurezza alimentare: la Corte di Cassazione fa il punto sulla responsabilità degli operatori della filiera*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, p. 235.

⁽²¹¹⁾ Si veda, in proposito, M. GIUFFRIDA, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, cit., p. 85, la quale osserva che la definizione di consumatore finale deve essere messa in relazione con quella di alimento, in quanto l'individuazione del consumatore cui è apprestata la tutela in materia di sicurezza e di informazione alimentare viene fondata sulla destinazione impressa all'alimento dal reg. Ce n. 178/2002, ovverosia l'ingestione attuale o potenziale da parte di un essere umano. Rilevano, inoltre, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, *Commento all'art. 3*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, cit., p. 173 e, in senso conforme, S. BOLOGNINI, *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla «fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori»*, cit., p. 633, che l'aggettivo «finale» ha quale scopo quello di evidenziare che la disciplina in materia di informazioni alimentari – così come quella in materia di sicurezza alimentare di cui al reg. Ce n. 178/2002 – mira a tutelare i soli consumatori che lungo la catena distributiva entrano in possesso dell'alimento per finalità private. Come si avrà modo, tuttavia, di approfondire nel prosieguo dell'elaborato, vi possono essere delle ipotesi nelle quali la disciplina in materia di informazioni alimentari potrebbe trovare applicazione anche con riferimento a operazioni *business to business*, laddove,

Al fine di garantire un elevato livello di protezione degli interessi dei consumatori, il reg. Ue n. 1169/2011 ha confermato, nondimeno, la scelta operata dal legislatore europeo nella dir. 2000/13/Ce di estendere la sfera soggettiva di tutela anche alle cc.dd. collettività, vale a dire a «qualunque struttura (compreso un veicolo o un banco di vendita fisso o mobile) come ristoranti, mense, scuole, ospedali e imprese di ristorazione in cui, nel quadro di un'attività imprenditoriale, sono preparati alimenti destinati al consumo immediato da parte del consumatore» ⁽²¹²⁾.

Giova rilevare, sin d'ora, che nel reg. Ue n. 1169/2011 il legislatore europeo ha omesso di delineare le caratteristiche percettive del consumatore finale, essendosi limitato, da un lato, a richiamare, nel suo 41° *considerando* (che concerne, più propriamente, le indicazioni nutrizionali) ⁽²¹³⁾, la figura del consumatore medio, dall'altro a menzionare, nel disposto dell'art. 1, par. 1, la necessità di tenere conto delle «differenze di percezione» dei consumatori.

Si potrebbe ritenere che la scelta operata dal legislatore europeo di non definire espressamente le caratteristiche percettive del consumatore finale si giustifichi alla luce di una pretesa superfluità di tale specificazione, dal momento che la giurisprudenza europea, sin dalla vigenza della dir. 79/112/Ce, ha individuato nel consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, lo *standard* soggettivo di riferimento della disciplina sulla etichettatura, sulla presentazione e sulla pubblicità dei prodotti alimentari.

Senonché, come si avrà modo di osservare quando si procederà all'analisi dei rapporti fra il reg. Ue n. 1169/2011 e la dir. 2005/29/Ce, il quadro normativo e giurisprudenziale nel quale risulta collocato il regolamento europeo induce a chiedersi se al consumatore finale di alimenti siano davvero ascrivibili le caratteristiche percettive proprie del consumatore medio, o se, a fronte delle particolarità che caratterizzano le dinamiche del

in particolare, si sia in presenza di fenomeni comunicativi *prima facie* posti in essere fra professionisti, ma indirettamente rivolti ai consumatori (c.d. comunicazione commerciale indiretta).

⁽²¹²⁾ L'estensione della disciplina in materia di informazioni alimentari anche alle collettività risale alla dir. 83/395/Cee del Consiglio del 14 giugno 1989, che modifica la dir. 79/112/Cee relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità, pubblicata in *G.U.C.E.* n. L 186 del 30 giugno 1989, p. 1 ss. Sul punto, si veda, S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 124 e EAD., *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla «fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori»*, cit., p. 633.

⁽²¹³⁾ Il 41° *considerando* in particolare afferma: «Per interessare il consumatore medio ed essere conformi alle finalità informative cui devono corrispondere, e considerato l'attuale livello di conoscenze relative alla nutrizione, le informazioni nutrizionali fornite dovrebbero essere semplici e facilmente comprensibili (...)».

consumo alimentare, nonché delle aspettative (e delle preoccupazioni) dei consumatori moderni, i concetti di «normale informazione» e di «ragionevole attenzione e avvedutezza» debbano essere, in qualche misura, riconsiderati.

3. Le molteplici funzioni demandate dal reg. Ue n. 1169/2011 alla fornitura delle informazioni obbligatorie sugli alimenti ai consumatori.

Con il reg. Ue n. 1169/2011 il legislatore europeo ha ampliato il novero delle informazioni che gli operatori del settore alimentare devono, obbligatoriamente, fornire ai consumatori finali e ha provveduto a inserirle in apposite categorie, che vengono elencate dall'art. 4, rubricato «Principi che disciplinano le informazioni obbligatorie sugli alimenti».

In base a tale disposizione, le informazioni obbligatorie rientrano, in primo luogo, nella categoria delle informazioni sull'identità, sulla composizione, sulle proprietà o sulle altre caratteristiche dell'alimento – art. 4, par. 1, lett. *a*) –; in secondo luogo, nella categoria delle informazioni sulla protezione della salute dei consumatori e sull'uso sicuro dell'alimento, che ricomprende, a sua volta, le informazioni sulla composizione del prodotto alimentare, sulla sua durata e sulle condizioni di conservazione o, ancora, sull'impatto dell'alimento sulla salute umana e sulle conseguenze derivanti da un suo consumo nocivo e pericoloso – art. 4, par. 1, lett. *b*) –, e, infine, nella categoria relativa alle caratteristiche nutrizionali del prodotto – art. 4, par. 1, lett. *c*) –.

Ciascuna delle tre categorie di informazioni risponde a differenti finalità. Esaminando, innanzi tutto, la categoria di cui alla lett. *a*), si può notare che essa ha valenza pressoché onnicomprensiva, raggruppando, potenzialmente, tutte le informazioni obbligatorie che consentono al consumatore di svolgere un numero pressoché illimitato di considerazioni, utili alla protezione dei molteplici interessi richiamati dall'art. 3, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011. Solo per fare un esempio, può essere ricondotta a tale categoria l'informazione relativa alla denominazione dell'alimento, che ha lo scopo di consentire al consumatore finale di determinare, sin da subito, la reale natura dell'alimento, distinguendolo da altri prodotti con i quali potrebbe essere confuso ⁽²¹⁴⁾.

⁽²¹⁴⁾ Ad esempio, qualora il consumatore si trovi di fronte ad un alimento preimballato che rechi la denominazione “margarina”, invece che la denominazione “burro”, è subito in grado di comprendere che quell'alimento costituisce un “grasso” di origine vegetale e non animale. In proposito, la Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza del 14 giugno 2017, in causa C-422/16, *Verband Sozialer Wettbewerb eV contro TofuTown.com GmbH*, in *Raccolta*, 2017, p. 1-459 ss., ha ritenuto che la denominazione “latte” e le altre denominazioni che la normativa europea riserva unicamente ai prodotti lattiero-caseari non possono essere impiegate con riferimento ai prodotti alimentari a base esclusivamente vegetale, e ciò anche

Invece, con riferimento alle categorie di cui alle lett. *b)* e *c)*, dell'art. 4, giova osservare che entrambe fanno riferimento all'aspetto sanitario, inteso, rispettivamente, in senso stretto, come prevenzione dei rischi derivanti dal consumo dell'alimento, e in senso lato, come tutela del benessere psico-fisico del consumatore, correlato all'aspetto nutrizionale: ciò rappresenta, senza dubbio, un'ulteriore conferma della centralità assunta dalla tutela della salute nel reg. Ue n. 1169/2011.

Più nello specifico, nella seconda categoria di informazioni obbligatorie delineata dall'art. 4, par. 1, lett. *b)*, del reg. Ue n. 1169/2011, rientrano tutti quei dati conoscitivi che mirano a soddisfare l'interesse alla sicurezza alimentare, prevenendo tanto fattispecie di insicurezza soggettiva dell'alimento, quanto fattispecie di insicurezza oggettiva relativa. Come si ricorderà, attengono alla prima tipologia di insicurezza le informazioni relative alle caratteristiche dell'alimento che possano nuocere ad alcuni consumatori, fra le quali spicca, ad esempio, la presenza nel prodotto alimentare di sostanze che possono provocare allergie o intolleranze; alla seconda tipologia, invece, appartengono quelle informazioni che sono utili al consumatore per evitare un uso nocivo dell'alimento, come, ad esempio, le condizioni d'uso, la data di scadenza o, ancora, le modalità di conservazione del prodotto.

Le informazioni che rientrano nella categoria di cui all'art. 4, par. 1, lett. *b)*, mirano, in sostanza, ad evitare che il consumo di determinati alimenti possa tramutarsi in un pericolo per il consumatore, a differenza di quanto avviene, invece, nel caso delle informazioni cui fa riferimento l'art. 4, par. 1, lett. *c)*, che, riguardando le caratteristiche nutrizionali del prodotto alimentare, prendono in considerazione il cibo e l'alimentazione come strumenti per consentire all'individuo di conseguire uno stato di benessere psico-fisico.

Le categorie di cui all'art. 4 vengono riempite di contenuto dall'art. 9, che elenca le informazioni che devono essere fornite obbligatoriamente in relazione agli alimenti preimballati destinati al consumatore finale e alle collettività. Ai sensi di tale disposizione, è obbligatorio indicare, per gli alimenti preimballati, la denominazione

nel caso in cui tali denominazioni siano completate da indicazioni esplicative o descrittive che indicano l'origine vegetale dell'alimento: ciò al fine di proteggere i consumatori dal pericolo di confusione quanto alla composizione dei prodotti che intendono acquistare.

dell'alimento ⁽²¹⁵⁾; l'elenco degli ingredienti ⁽²¹⁶⁾; l'eventuale presenza di allergeni (lo si ricorderà, ora obbligatoria anche per i prodotti non preimballati) ⁽²¹⁷⁾; la quantità di taluni ingredienti o di talune categorie di ingredienti; la quantità netta dell'alimento; il termine minimo di conservazione o la data di scadenza ⁽²¹⁸⁾; le condizioni particolari di conservazione e/o le condizioni di impiego; il paese d'origine o il luogo di provenienza, sebbene solo a talune condizioni, che si vedranno a breve; le istruzioni per l'uso, per i casi in cui la loro omissione renderebbe difficile un uso adeguato del prodotto ⁽²¹⁹⁾; il titolo alcolometrico volumico effettivo (per le bevande che contengano più dell'1,2 per cento di alcol in volume) e, infine, la dichiarazione nutrizionale. Inoltre, vanno indicati, come si è già avuto modo di ricordare, il nome o la ragione sociale e l'indirizzo

⁽²¹⁵⁾ In passato si faceva riferimento alla denominazione di vendita, ora alla denominazione di alimento. La denominazione dell'alimento è, ai sensi dell'art. 17, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011, la sua «denominazione legale», ovvero, come precisato dall'art. 2, par. 1, lett. n), del reg. Ue n. 1169/2011, la denominazione dell'alimento come prescritta dalle disposizioni dell'Unione a esso applicabili o, in mancanza di tali disposizioni, la denominazione prevista dalle disposizioni normative applicabili nello Stato membro nel quale l'alimento è venduto al consumatore finale o alle collettività. In assenza di una denominazione legale, l'alimento deve essere designato con la «denominazione usuale», ovvero, ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. o), del reg. Ue n. 1169/2011, una denominazione accettata quale nome dell'alimento dai consumatori dello Stato membro nel quale l'alimento è venduto, senza che siano necessarie ulteriori spiegazioni. Se non sussiste neppure una denominazione usuale, andrà indicata la «denominazione descrittiva», che viene definita dall'art. 2, par. 1, lett. p), del reg. Ue n. 1169/2011 come la denominazione che descrive l'alimento e, se necessario, il suo uso e che è sufficientemente chiara affinché i consumatori determinino la sua natura reale e lo distinguano da altri prodotti con i quali potrebbe essere confuso. L'art. 17, par. 2, del reg. Ue n. 1169/2011 ammette che un prodotto possa essere commercializzato con la denominazione utilizzata nello Stato membro dove è stato legalmente fabbricato e commercializzato, salvo che l'applicazione delle altre disposizioni del regolamento non consenta ai consumatori dello Stato di commercializzazione di conoscere la natura reale dell'alimento e di distinguerlo da altri prodotti con i quali potrebbe essere confuso. In questo caso, infatti, debbono essere fornite anche ulteriori informazioni descrittive in prossimità della denominazione. Per una disamina della disciplina europea in materia di denominazione degli alimenti si veda: S. RIZZIOLI, *La denominazione dell'alimento*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 188 ss.

⁽²¹⁶⁾ Disposizioni specifiche con riferimento agli ingredienti vengono dettate dall'art. 18 del reg. Ue n. 1169/2011. L'art. 2, co. 2, lett. f), del medesimo regolamento, definisce l'ingrediente come «(...) qualunque sostanza o prodotto, compresi gli aromi, gli additivi e gli enzimi alimentari, e qualunque costituente di un ingrediente composto, utilizzato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento o ancora presente nel prodotto finito, anche se sotto forma modificata; i residui non sono considerati come ingredienti». Si vedano anche gli artt. 22 e 23 del regolamento.

⁽²¹⁷⁾ Più nello specifico, l'art. 9, par. 1, lett. c), del reg. Ue n. 1169/2011, prevede l'obbligo di indicare la presenza di «qualsiasi ingrediente o coadiuvante tecnologico elencato nell'allegato II o derivato da una sostanza o un prodotto elencato in detto allegato che provochi allergie o intolleranze usato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento e ancora presente nel prodotto finito, anche se in forma alterata». Come si vedrà meglio nel prosieguo, il reg. Ue n. 1169/2011 ha previsto modalità specifiche per la presentazione dell'informazione relativa agli allergeni, che rispondono allo scopo di evidenziare la loro presenza, al fine di garantire al consumatore la possibilità di individuare in modo pressoché immediato i prodotti potenzialmente pericolosi per la sua salute, evitandone, così l'acquisto.

⁽²¹⁸⁾ Ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. r), del reg. Ue n. 1169/2011, per termine minimo di conservazione deve intendersi: «(...) la data fino alla quale tale prodotto conserva le sue proprietà specifiche in adeguate condizioni di conservazione»; il termine minimo di conservazione dell'alimento non deve essere confuso con la data di scadenza, oltre la quale il prodotto non risponde più ai parametri di sicurezza. Si veda anche l'art. 24 del reg. Ue n. 1169/2011.

⁽²¹⁹⁾ Le condizioni di conservazione o d'uso vengono disciplinate dall'art. 25 del reg. Ue n. 1169/11.

dell'operatore del settore alimentare responsabile della corretta fornitura delle informazioni alimentari.

Le singole informazioni obbligatorie svolgono, al contempo, una pluralità di funzioni. Volendo fare solo alcuni esempi, l'elencazione degli ingredienti (e l'indicazione della quantità di alcuni di questi), l'informazione relativa agli allergeni e al titolo alcolometrico volumico effettivo (per le bevande alcoliche), l'indicazione della data di scadenza, la menzione delle condizioni di impiego o di conservazione dell'alimento, nonché delle istruzioni per il suo uso, sono tutte informazioni obbligatorie che si prestano ad essere collegate all'esigenza di tutelare la salute dei consumatori, consentendo loro una scelta e un impiego consapevole dell'alimento. Allo stesso tempo, tali informazioni possono assolvere anche ad altre funzioni: ad esempio, in relazione a taluni alimenti, una data di scadenza relativamente lontana nel tempo potrebbe comunicare al consumatore una ridotta naturalità del prodotto, dovuta alla presenza di conservanti. Ancora, l'indicazione della quantità netta dell'alimento potrebbe essere utile per valutare la convenienza economica dell'acquisto, se rapportata al prezzo del prodotto, oppure per evitare possibili sprechi alimentari, se rapportata, invece, alla sua durata.

L'elenco degli ingredienti, oltre ad assolvere, come accennato, alla funzione di tutela della salute del consumatore, soprattutto quando riporti la presenza di sostanze allergeniche, contribuisce anche al soddisfacimento degli ulteriori interessi elencati dall'art. 3, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011, che possono riguardare, ad esempio, la dimensione etica, sociale e ambientale dell'acquisto alimentare. L'elenco degli ingredienti, infatti, pone il consumatore nelle condizioni di sapere se nell'alimento sono presenti componenti che egli reputa non conformi ai suoi valori: si pensi, ad esempio, all'olio di palma (tuttora al centro di una forte attenzione mediatica, in ragione delle criticità, soprattutto di carattere ambientale, che caratterizzano la sua produzione) ⁽²²⁰⁾ o ai derivati dalla carne, la cui presenza all'interno dell'alimento potrebbe distogliere il consumatore vegano o vegetariano dal suo acquisto.

Per quanto concerne, nello specifico, le informazioni di cui all'art. 4, par. 1, lett. c), del reg. Ue n. 1169/2011, si può osservare che l'esigenza del consumatore di conoscere l'apporto nutrizionale dell'alimento risulta soddisfatta, in via principale,

⁽²²⁰⁾ Sui risvolti giuridici della vicenda dell'olio di palma si veda, in particolare, P. LATTANZI, *Olio di palma ed etichettatura degli alimenti*, in AA. VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, *Diritto alimentare. Diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2014, p. 239 ss.

dall'introduzione, da parte del reg. Ue n. 1169/2011, dell'obbligo per gli operatori del settore alimentare di fornire al consumatore la dichiarazione nutrizionale ⁽²²¹⁾.

È stato osservato in dottrina che tale informazione ambisce ad assolvere una duplice finalità, cognitiva ed educativa al contempo. Essa, infatti, non solo mira ad informare il consumatore, in modo neutro, in merito alle caratteristiche nutrizionali del prodotto, ma persegue anche l'obiettivo di stimolarne il comportamento critico, inducendo il consumatore finale a preferire il consumo di alimenti con un apporto nutrizionale adeguato alle sue esigenze dietetiche. Sotto questo profilo, la dichiarazione nutrizionale rientra, a pieno titolo, fra gli strumenti posti in campo dal legislatore europeo, nell'ambito delle politiche sanitarie, per la promozione di uno stile di vita sano, di cui possano beneficiare, in primo luogo, i cittadini e, in secondo luogo, le finanze pubbliche, da tempo sotto pressione a causa dell'aumento delle patologie, soprattutto cardiovascolari, legate all'alimentazione ⁽²²²⁾.

Più nello specifico, ai sensi dell'art. 9, par. 1, lett. l), e dei successivi artt. 29-35, il reg. Ue n. 1169/2011 ha previsto l'obbligo, per gli operatori del settore alimentare, di indicare,

⁽²²¹⁾ Come ricorda L. SALVI, *La dichiarazione nutrizionale*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 199 ss., prima dell'introduzione del reg. Ue n. 1169/2011, la disciplina della dichiarazione nutrizionale era contenuta nella dir. 90/496/Cee del Consiglio, del 24 settembre 1990, relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari, in *G.U.C.E.* n. L 276 del 6 ottobre 1990, p. 40 ss. Sulla base della disciplina contenuta in tale direttiva, la fornitura della dichiarazione nutrizionale poteva avvenire, per lo più, su base volontaria, dal momento che essa era obbligatoria solo nel caso in cui venisse fornita un'indicazione nutrizionale o sulla salute in relazione all'alimento.

⁽²²²⁾ Si veda, in tal senso, S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 153 ss. Giova osservare che alla dichiarazione nutrizionale è stato dedicato un cospicuo numero di *considerando* e di articoli dal reg. Ue n. 1169/2011, segno del rilievo che a tale requisito informativo viene attribuito dal legislatore. Tale informazione gioca, infatti, un duplice ruolo, individuale e collettivo, avendo quale scopo non solo quello di informare il consumatore sui valori nutrizionali dell'alimento, ma anche quello di guidarlo verso la scelta dei prodotti più sani, per contribuire alla riduzione della spesa sanitaria sostenuta per il contrasto delle patologie legate all'alimentazione. Quale premessa rispetto all'introduzione dell'obbligo di cui si discute giova menzionare il Libro Bianco della Commissione «*Una strategia europea sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità*», del 30 maggio 2007, COM (2007) 279, def. In tale documento, in particolare, la Commissione ha messo in luce come l'adozione di misure per contrastare tali problemi sanitari presupponga l'integrazione di strategie realizzate in vari campi, quali l'alimentazione, la tutela dei consumatori, lo sport, l'istruzione, i trasporti. Come evidenziato, in particolare, al punto 4 del Libro Bianco, di essenziale importanza per promuovere uno stile di vita più sano risulta la promozione di un maggior livello di consapevolezza nei consumatori, che può essere raggiunto anche consentendo loro l'accesso a informazioni chiare, coerenti e valide nel momento in cui debbano scegliere quali alimenti acquistare. Inoltre, a detta della Commissione, risulta importante incidere anche sull'aspetto propriamente culturale, legato, ad esempio, alle informazioni che vengono trasmesse utilizzando i *mass media*. Per un approfondimento sulla disciplina riservata alle indicazioni nutrizionali dal reg. Ue n. 1169/2011, si vedano A. FORTI, *La nuova disciplina in materia di determinazioni nutrizionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 109 ss., L. SALVI, *La dichiarazione nutrizionale*, cit., p. 199 ss. e S. BOLOGNINI, *Informazioni alimentari e lotta all'obesità. Il contributo delle normative europee relative alla fornitura di informazioni alimentari alla strategia europea per la prevenzione dell'obesità*, in AA. VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, *Diritto alimentare. Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 45 ss.

per i prodotti alimentari preimballati ⁽²²³⁾, il valore energetico (espresso in kilojoule e kilocalorie) e la quantità di alcuni nutrienti, quali i grassi (saturi e insaturi), i carboidrati, gli zuccheri, le proteine e il sale, rapportandola ad una quantità pari a 100 g o 100 ml di prodotto ⁽²²⁴⁾.

Con riferimento, invece, ai prodotti alimentari non preimballati, ai sensi dell'art. 30, par. 5, lett. a) e b), del reg. Ue n. 1169/2011, il contenuto della dichiarazione nutrizionale può essere limitato al valore energetico, oppure al valore energetico accompagnato dalla quantità di grassi, acidi grassi saturi, zuccheri e sale.

All'indicazione degli elementi nutrizionali che obbligatoriamente devono comparire nella dichiarazione, può accompagnarsi, su base volontaria, l'indicazione di ulteriori componenti, quali gli acidi grassi saturi e polinsaturi; i poliooli; l'amido; le fibre; le vitamine e i sali minerali.

Per quanto riguarda le modalità di rappresentazione dei dati conoscitivi che compongono la dichiarazione nutrizionale, il reg. Ue n. 1169/2011 statuisce che, laddove lo spazio lo consenta, essa deve essere rappresentata sotto forma di tabella; in caso contrario, i dati nutrizionali vanno indicati in forma lineare e collocati nel medesimo campo visivo (art. 34).

Va osservato che l'art. 35 del reg. Ue n. 1169/2011 consente l'impiego, da parte delle imprese, di forme di espressione supplementari del valore nutrizionale e delle quantità delle sostanze nutritive, che facciano uso di forme o simboli grafici, oltre che di parole e numeri, nonché la possibilità, per gli Stati membri, di raccomandare il loro impiego agli

⁽²²³⁾ Non per tutti gli alimenti sussiste l'obbligo della dichiarazione nutrizionale. Esso, infatti, non è previsto per le bevande alcoliche con contenuto di alcol in volume superiore all'1,2% (art. 16, par. 4, del reg. Ue n. 1169/2011); per gli alimenti elencati nell'allegato V (come, ad esempio, gli alimenti non trasformati, o trasformati, che comprendono un solo ingrediente o una sola categoria di ingredienti); per le acque minerali e per gli integratori alimentari (per i quali è prevista una disciplina *ad hoc*) e, infine, per gli alimenti dietetici, per i quali, in realtà, le norme in materia di dichiarazione nutrizionale trovano applicazione solo nella misura in cui non siano derogate dalle norme contenute nel reg. Ue n. 609/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo agli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia, agli alimenti a fini medici speciali e ai sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso, che abroga la direttiva 92/52/Cee del Consiglio, le direttive 96/8/Ce, 1999/21/Ce, 2006/125/Ce e 2006/141/Ce della Commissione, la direttiva 2009/39/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio e i regolamenti Ce n. 41/2009 e Ce n. 953/2009 della Commissione, in *G.U.U.E.* n. L. 181 del 29 giugno 2013, p. 35 ss. Sul punto, si veda *amplius* L. SALVI, *La dichiarazione nutrizionale*, cit., p. 202 s.

⁽²²⁴⁾ Merita precisare che l'art. 32, par. 4 e 5, del reg. Ue n. 1169/2011 consente di indicare il valore energetico e le quantità dei nutrienti di cui all'art. 30, par. 1-5, anche quale percentuale delle assunzioni di riferimento, utilizzando l'espressione «Assunzioni di riferimento di un adulto medio (8400 kJ/2 000 kcal)». Inoltre, ai sensi dell'art. 33, per gli alimenti preimballati la dichiarazione nutrizionale può essere espressa anche facendo riferimento alla porzione e/o all'unità di consumo, purché nell'etichetta siano quantificate la porzione o l'unità utilizzate e nell'imballaggio figurino il numero di porzioni o unità contenute. Sul punto si veda L. SALVI, *La dichiarazione nutrizionale*, cit., p. 201.

operatori del settore alimentare. In ogni caso, giova sottolineare che, ai sensi dell'art. 35, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011, l'utilizzo di forme di espressione e/o presentazione supplementari deve rispondere a tutta una serie di requisiti, in particolare: deve basarsi su ricerche scientifiche accurate; deve facilitare la comprensione dei consumatori delle caratteristiche nutrizionali dell'alimento; deve essere sostenuto da elementi scientificamente fondati; deve essere obbiettivo e non discriminatorio e non deve creare ostacoli alla libera circolazione degli alimenti. Gli Stati membri sono chiamati a monitorare l'utilizzo di tali forme di espressione e/o presentazione supplementari, mentre la Commissione facilita e organizza lo scambio di informazioni fra essi.

La previsione contenuta nell'art. 35 conferma senz'altro la centralità della missione cognitiva ed educativa affidata all'etichettatura nutrizionale nel sistema delle informazioni alimentari. In forza di tale disposizione, infatti, il consumatore di alimenti è posto nelle condizioni di poter disporre sia di un'informazione dettagliata e neutrale, quale è quella contenuta nella dichiarazione nutrizionale, sia di un'informazione immediata e, per così dire, "orientativa", quale è quella consistente nella ripetizione, su base volontaria, delle informazioni nutrizionali, rappresentate anche mediante l'impiego di forme e simboli grafici.

Come emerge dalla recente relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'uso di forme di espressione e presentazione supplementari della dichiarazione nutrizionale, del 20 maggio 2020 ⁽²²⁵⁾, i sistemi di rappresentazione delle caratteristiche nutrizionali dell'alimento, contemplati dall'art. 35, possono considerarsi come un utile strumento per il sostegno delle strategie per la prevenzione delle malattie legate all'alimentazione, in quanto consentono ai consumatori di «giudicare a colpo d'occhio le caratteristiche nutrizionali essenziali degli alimenti al momento dell'acquisto» ⁽²²⁶⁾.

Allo stesso tempo, tuttavia, come emerge dal tale relazione, accanto alle forme di rappresentazione contemplate dall'art. 35, che si fondano comunque sulla ripetizione dei dati contenuti nella dichiarazione nutrizionale, un numero sempre maggiore di Stati membri sta mettendo a punto dei sistemi diversi, che mirano a informare il consumatore in merito alla qualità nutrizionale complessiva del prodotto.

⁽²²⁵⁾ Si veda la «*Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'uso di forme di espressione e presentazione supplementari della dichiarazione nutrizionale*», del 20 maggio 2020, COM (2020), 207 def., adottata sulla base dell'art. 35, par. 5, del reg. Ue n. 1169/2011.

⁽²²⁶⁾ Si veda la già citata relazione della Commissione europea, p. 1.

Tali sistemi, che prendono il nome di “etichette a semaforo”, hanno un carattere spiccatamente educativo e orientativo, dal momento che la loro capacità di “guidare” le scelte d’acquisto dei consumatori verso i prodotti più salutari è potenziata dall’utilizzo di simboli, lettere e/o colori studiati appositamente per trasmettere, in modo immediato, un messaggio complessivo positivo o negativo sull’alimento ⁽²²⁷⁾.

Non vi è chi non veda come l’impiego di tali sistemi possa reputarsi ammissibile nel mercato interno a condizione che essi risultino fondati su prove scientifiche e siano improntati a criteri di oggettività e di non discriminazione, in modo da non creare ostacoli alla libera circolazione degli alimenti ⁽²²⁸⁾.

Invero, con riferimento a quest’ultimo aspetto, da più parti è stato sollevato il dubbio che l’impiego delle “etichette a semaforo” possa, nel concreto, costituire un ostacolo per il buon funzionamento del mercato, prestandosi, in particolare, ad essere impiegato come una sorta di strumento protezionistico, utilizzabile dagli Stati membri nei confronti dei prodotti alimentari stranieri – anche di qualità – oggetto di importazione ⁽²²⁹⁾.

Al riguardo, anche la Commissione europea, nella sua recente relazione, pur evitando di prendere posizione in merito al rischio di un impiego in chiave protezionistica di tali strumenti, ha evidenziato che l’utilizzo di “etichette a semaforo” diverse a seconda dello

⁽²²⁷⁾ Volendo fare un esempio di “etichetta a semaforo”, si può menzionare il sistema *Nutri-Score* adottato, nel corso del 2017, dalla Francia. Tale sistema, che si fonda su un modello di profilazione nutrizionale, mira, infatti, ad attribuire a ciascun alimento un punteggio nutrizionale, attraverso una scala di cinque colori dal verde scuro (per i prodotti più salutari) all’arancione scuro (per i prodotti meno salutari).

Per quanto riguarda il nostro Paese, invece, si segnala che è stato di recente adottato il decreto 19 novembre 2020, del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero della Salute, pubblicato in *G.U.* n. 304, del 7 dicembre 2020, p. 42 ss. In forza di tale decreto, si raccomanda agli operatori del settore alimentare l’utilizzo del c.d. sistema *Nutrinform Battery*, che prevede l’utilizzo di un simbolo “a batteria” con l’indicazione dell’apporto energetico e nutrizionale dell’alimento per singole porzioni, in percentuale dell’assunzione giornaliera. Tale sistema non costituisce un’“etichetta a semaforo”, bensì, ai sensi dell’art. 35 del reg. Ue n. 1169/2011, una forma di rappresentazione supplementare delle indicazioni nutrizionali. A differenza del sistema francese ora menzionato, il sistema italiano non prevede, infatti, una valutazione nutrizionale complessiva dell’alimento, ma si limita a ripetere il valore calorico dell’alimento e i dati nutrizionali, utilizzando un simbolo grafico (la “batteria”) che dovrebbe garantire una migliore comprensione dell’informazione nutrizionale.

Per una panoramica sugli ulteriori sistemi di etichettatura nutrizionale adottati dagli altri Stati membri, si veda la già citata relazione della Commissione europea, p. 7 ss.

⁽²²⁸⁾ Sul punto, vedasi la relazione della Commissione europea, p. 8 ss.

⁽²²⁹⁾ Si veda, in particolare, P. BORGHI, *Rosso, giallo o verde? L’ennesima etichetta alimentare “a semaforo”, l’ennesimo segno di disgregazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2017, fasc. 2, p. 79 ss. L’Autore, muovendo dalla disamina dell’“etichetta a semaforo” all’epoca in via di adozione in Francia, ha evidenziato come un sistema quale quello francese, apparentemente informativo e salutistico, si presti ad essere impiegato a scopi protezionistici, favorendo le produzioni nazionali a discapito di quelle degli altri Stati membri (al riguardo, si pensi a molte delle produzioni di qualità italiane, oggetto di esportazione in Francia, che, se sottoposte al “semaforo alimentare” rischiano di essere “bollate” come poco salutari, per l’elevato tenore di grassi, sale o zuccheri). Allo stesso tempo, l’Autore evidenzia che misure come quelle francesi sono la diretta conseguenza del fatto che l’Unione europea non ha ancora provveduto ad elaborare i “profili nutrizionali” degli alimenti, disattendendo così quanto prescritto dall’art. 4 del reg. Ce n. 1924/2006.

Stato membro di commercializzazione degli alimenti, può avere delle ripercussioni negative sul buon funzionamento del mercato, in particolare, generando confusione nei consumatori e aumentando gli oneri per le imprese.

In ragione di ciò, la Commissione, ritenendo comunque che dalla sinergia fra “etichette a semaforo” e dichiarazioni nutrizionali vere e proprie possano scaturire effetti positivi in termini di promozione fra i consumatori di un'alimentazione sana e sostenibile, ha chiaramente indicato, nella sua relazione, l'opportunità di predisporre, nel prossimo futuro, una disciplina armonizzata in materia: ciò potrebbe consentire di preservare il potenziale dei sistemi di etichettatura fondati su meccanismi di c.d. profilazione nutrizionale, tutelando, al contempo, il buon funzionamento del mercato interno ⁽²³⁰⁾.

Invero, quanto osservato dalla Commissione europea circa l'opportunità di introdurre regole uniformi che consentano di abbinare alla dichiarazione nutrizionale degli alimenti, già obbligatoria, un sistema di profilazione nutrizionale, consente di svolgere un'ulteriore considerazione: all'indomani dell'adozione del reg. Ue n. 1169/2011 è stato osservato in dottrina che, per il suo tramite, il legislatore europeo, da un lato, ha rafforzato la funzione

⁽²³⁰⁾ Sembra opportuno menzionare la recente Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente», del 20 maggio 2020, COM (2020) 381 def. Tale Strategia si inserisce a pieno titolo nel quadro delle iniziative illustrate nella Comunicazione della Commissione «Il Green Deal europeo» dell'11 dicembre 2019, COM (2019) 640 def., proponendosi l'obiettivo di rispondere in modo efficace ai problemi legati al clima e all'ambiente, nonché alla diffusione del Covid-19, sul piano alimentare. Più nello specifico, la Strategia, muovendo dal riconoscimento dell'esistenza di un legame inscindibile «fra persone sane, società sane e un pianeta sano», mira a favorire la transizione verso l'adozione, a livello europeo, di un sistema alimentare più salutare e sostenibile. In particolare, la Commissione fissa, nel documento, i seguenti obiettivi: garantire la sostenibilità della produzione alimentare; garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare; stimolare pratiche sostenibili nei settori della trasformazione alimentare, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, alberghiero e dei servizi di ristorazione; promuovere un consumo alimentare sostenibile e agevolare il passaggio a regimi alimentari sani e sostenibili; ridurre le perdite e gli sprechi alimentari e, infine, combattere le frodi lungo la filiera alimentare. Con particolare riferimento alla promozione di uno stile di vita sano fra i consumatori, è utile osservare che la Strategia «Dal produttore al consumatore» pone in stretta relazione, da un lato, l'esigenza di incentivare il consumo di alimenti sani, e, dall'altro, quella di ridurre l'impatto ambientale del sistema alimentare. In particolare, nella Comunicazione si afferma (a p. 14): «Gli attuali modelli di consumo alimentare sono insostenibili sia dal punto di vista della salute sia dal punto di vista ambientale. Nell'Ue l'assunzione media di energia e il consumo medio di carni rosse, zuccheri, sale e grassi continuano ad eccedere i livelli raccomandati, mentre il consumo di cereali integrali, frutta e verdura, legumi e frutta secca è insufficiente. È fondamentale invertire la tendenza all'aumento dei tassi di sovrappeso e obesità nell'Ue entro il 2030. Il passaggio a una dieta basata maggiormente sui vegetali, che comprenda meno carni rosse e trasformate e più frutta e verdura, ridurrà non solo il rischio di malattie potenzialmente letali, ma anche l'impatto ambientale del sistema alimentare». In proposito, secondo la Commissione, risulta fondamentale fornire ai consumatori europei informazioni alimentari chiare, che rendano più semplice la scelta di regimi alimentari sani e sostenibili. A tale scopo, nel documento (a p. 15), si afferma che: «Per dare ai consumatori gli strumenti necessari per compiere scelte alimentari consapevoli, sane e sostenibili, la Commissione proporrà un'etichettatura nutrizionale sulla parte anteriore dell'imballaggio obbligatoria e armonizzata e valuterà la possibilità di proporre l'estensione a determinati prodotti dell'obbligo delle indicazioni dell'origine e della provenienza, tenendo pienamente conto degli impatti sul mercato unico».

preventiva espletata dalla comunicazione *business to consumer* nel mercato alimentare, ma, dall'altro, ha anche accentuato l'auto-responsabilità del consumatore, al quale è stato demandato, in ultima analisi, il compito di provvedere alla propria salute, leggendo con cura le informazioni alimentari (spesso molte tecniche) e, infine, optando o non per l'assunzione dell'alimento ⁽²³¹⁾.

Ebbene, gli sviluppi che stanno interessando il sistema dell'etichettatura nutrizionale paiono rivelare una nuova tendenza: se è ancora vero, infatti, che la lettura e l'analisi delle numerose informazioni alimentari è rimessa, in ultima battuta, alla "buona volontà" del consumatore finale, è anche vero che le istituzioni europee sembrerebbero muoversi nella direzione di voler "alleggerire" la responsabilità che grava su tale soggetto, anche predisponendo, come visto, modalità specifiche di presentazione delle informazioni alimentari, che consentano una valutazione del prodotto più rapida e agevole.

Il problema che potrebbe porsi è che tale "alleggerimento" di responsabilità non sembrerebbe passare attraverso una vera e propria semplificazione delle informazioni fornite al consumatore, bensì attraverso la predisposizione di sistemi che ambiscono a orientare le scelte finali d'acquisto (ad esempio, verso i prodotti più salutari), allineandole agli obiettivi, di volta in volta, perseguiti dall'Unione europea. Sotto questo profilo, viene spontaneo chiedersi, in modo provocatorio, se l'obiettivo realmente perseguito dal legislatore europeo sia quello di tutelare la consapevolezza (*rectius*, la libertà) delle scelte d'acquisto dei consumatori, oppure, più realisticamente, di guidarle, in modo quasi paternalistico, verso i prodotti alimentari ritenuti più conformi alle azioni e alle politiche europee.

Concludendo tale breve disamina della disciplina europea in materia di informazioni obbligatorie, sembra opportuno aggiungere che alle informazioni obbligatorie di cui all'art. 9 del reg. Ue n. 1169/2011 possono affiancarsi le informazioni complementari obbligatorie, elencate dall'art. 10, in relazione ad alcuni specifici alimenti, cui fa riferimento l'allegato III del regolamento, quali: gli alimenti imballati in taluni gas; contenenti edulcoranti e/o acido glicirizzico (o il suo sale di ammonio); le bevande con elevato tenore di caffeina o, ancora, gli alimenti con caffeina aggiunta o arricchiti da fitosteroli, esteri di fitosterolo, fitostanoli o esteri di fitostanolo; la carne, le preparazioni a base di carne e i prodotti non trasformati a base di pesci congelati.

⁽²³¹⁾ Si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 119.

Infine, a ulteriore riprova della complessità della materia, va segnalato che gli Stati membri possono adottare, secondo la procedura di cui all'art. 45 del regolamento, delle disposizioni in base alle quali vengono imposti agli operatori del settore alimentare ulteriori obblighi informativi rispetto a quelli – già numerosi – contemplati dalla disciplina europea, quando ciò sia necessario per la protezione della salute pubblica, per la protezione della salute dei consumatori, per la prevenzione delle frodi e/o per la protezione dei diritti industriali ⁽²³²⁾.

4. (Segue). La disciplina dell'etichettatura d'origine nel reg. Ue n. 1169/2011, fra estensioni del relativo obbligo e incerte definizioni dei concetti giuridici ad essa sottesi.

Tra le informazioni obbligatorie elencate nell'art. 9 del reg. Ue n. 1169/2011 pare opportuno dedicare un'attenzione particolare all'obbligo di indicare in etichetta il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'alimento.

⁽²³²⁾ L'art. 45 del reg. Ue n. 1169/2011 contempla una specifica procedura di notifica da parte degli Stati membri nei confronti della Commissione. In particolare, tale disposizione prevede che: «Nei casi in cui è fatto riferimento al presente articolo, gli Stati membri che ritengono necessario adottare nuova normativa in materia di informazioni sugli alimenti notificano previamente alla Commissione e agli altri Stati membri le disposizioni previste, precisando i motivi che le giustificano».

La Commissione consulta il Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali istituito dall'articolo 58, paragrafo 1, del regolamento (Ce) n. 178/2002, se ritiene tale consultazione utile o su richiesta di uno Stato membro. In tal caso, la Commissione garantisce la trasparenza di tale processo per tutte le parti interessate.

Lo Stato membro che ritenga necessario adottare nuova normativa in materia di informazioni sugli alimenti può adottare le disposizioni previste solo tre mesi dopo la notifica di cui al paragrafo 1, purché non abbia ricevuto un parere negativo dalla Commissione.

Se il parere della Commissione è negativo, prima della scadenza del termine di cui al paragrafo 3 del presente articolo la Commissione 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.

La direttiva 98/34/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, non si applica alle disposizioni che rientrano nella procedura di notifica di cui al presente articolo».

A fronte del fatto che la disciplina relativa alla fornitura delle informazioni sugli alimenti ai consumatori è ora contenuta all'interno di un regolamento e non più all'interno di una direttiva, desta non poche perplessità la circostanza che il legislatore europeo abbia mantenuto la possibilità per gli Stati membri di legiferare su taluni aspetti legati all'informazione alimentare, introducendo disposizioni divergenti da Paese a Paese. Si potrebbe osservare, in chiave critica, che l'aver previsto gli spazi di intervento di cui all'art. 39 del reg. Ue n. 1169/2011 a favore degli Stati membri, per conseguire finalità che sono sostanzialmente le medesime rispetto a quelle che vengono poste a fondamento della disciplina europea, non può che determinare il rischio per gli operatori del settore alimentare di doversi confrontare con requisiti ulteriori e diversi da Stato a Stato, svilendo, almeno in parte, l'obiettivo di semplificazione normativa e di armonizzazione massima perseguiti dal regolamento. Sul punto, in chiave critica, si veda S. BOLOGNINI, *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2012, p. 626.

I consumatori europei sono sempre più interessati a conoscere l'origine degli alimenti che acquistano ⁽²³³⁾. Anche gli studi più recenti hanno rivelato che la decisione d'acquisto risulta fortemente condizionata dall'informazione sulla provenienza geografica del prodotto alimentare, tant'è vero che, nell'elenco dei fattori che determinano la preferenza per un determinato prodotto, tale informazione è preceduta solo dal gusto, dalla data di scadenza, dall'aspetto e dal prezzo ⁽²³⁴⁾. L'informazione sull'origine, lungi dall'esplicare una funzione informativa neutrale, volta cioè a consentire la semplice distinzione fra prodotti ottenuti in zone geografiche diverse, opera, infatti, come una sorta di "collettore" delle aspettative dei consumatori di ritrovare nell'alimento caratteristiche e qualità legate al paese d'origine, che possono avere sia carattere intrinseco e materiale, sia estrinseco e immateriale, ricollegandosi spesso alla sfera emozionale del singolo ⁽²³⁵⁾.

A prescindere dal fatto che dalla localizzazione della produzione dipenda, nello specifico, la presenza nell'alimento di caratteristiche qualitative peculiari, il consumatore, di regola, considera l'origine del prodotto alimentare come una sorta di espressione dell'identità culturale, sociale ed economica del contesto geografico di riferimento.

Le valenze della comunicazione dell'origine, dunque, possono essere molteplici e riflettono le diverse intensità del legame fra il territorio e l'alimento: tale legame raggiunge il massimo grado di intensità nei prodotti che si fregiano delle denominazioni

⁽²³³⁾ Si veda, in proposito, il 31° *considerando* del reg. Ue n. 1169/2011, in cui si evidenzia, in particolare, l'interesse dei consumatori a conoscere l'origine delle carni e dei prodotti a base di carne. L'interesse a conoscere l'origine dei prodotti sembrerebbe particolarmente marcata in quei Paesi come l'Italia, che vantano tradizioni enogastronomiche di qualità. Al riguardo, una recente indagine condotta dall'Istituto per i Servizi del Mercato agricolo e alimentare (ISMEA) e pubblicata sul sito http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documentoevento_procedura_commissione/files/000/001/388/ISMEA_13_marzo_ETICHETTATURA.pdf, ha rivelato che oltre il 68,1% degli italiani desidera conoscere l'origine dei prodotti per motivazioni di carattere etico, oltre che per motivi di sicurezza alimentare (92,4%) e di qualità (78,5%).

⁽²³⁴⁾ In proposito, come ricordato da S. BOLOGNINI, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, in *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, Atti del Convegno di Alessandria, 21-22 maggio 2015, a cura di A. Germanò e V. Rubino, Milano, 2015, p. 139, deve prendersi in considerazione la «Relazione della Commissione sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza per le carni utilizzate come ingredienti», COM (2013) 755 def., che richiama a sua volta lo «Studio sull'applicazione delle regole in materia di etichettatura d'origine facoltativa degli alimenti e sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza delle carni utilizzate come ingrediente», svolto dalla Commissione fra il mese di dicembre 2012 e il mese di marzo 2013.

⁽²³⁵⁾ Si vedano, a tal proposito, I. CANFORA, *L'indicazione di origine sull'etichettatura degli alimenti tra informazione e valorizzazione. Il paradigma dell'olio d'oliva*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 652 ss.; S. BOLOGNINI, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, cit., p. 155 ss. e I. TRAPE, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari, tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, cit., p. 30 ss.

e delle indicazioni d'origine protette ⁽²³⁶⁾, mentre risulta più tenue nelle ipotesi nelle quali la comunicazione dell'origine si limita a segnalare la mera provenienza geografica del prodotto ⁽²³⁷⁾.

Del resto, le motivazioni soggettive che inducono il consumatore finale a preferire un determinato alimento in considerazione della sua origine possono essere le più svariate: al riguardo, in un contesto socio-culturale come quello odierno, nel quale il consumo di alimenti è influenzato non solo da considerazioni di natura sanitaria ed economica, ma anche ambientale, sociale ed etica, l'indicazione dell'origine può rappresentare uno strumento che consente al consumatore di effettuare scelte sempre più consapevoli ed in linea con le sue convinzioni personali, consentendogli, ad esempio, di evitare l'acquisto di prodotti ottenuti in contesti geograficamente molto distanti, per ridurre l'inquinamento determinato dal trasporto delle merci, ovvero in zone nelle quali sono diffusi lo sfruttamento del lavoro, anche minorile, o metodi produttivi che incidono sulla tutela ambientale, ovvero sul benessere animale e così via.

⁽²³⁶⁾ Come è noto, attualmente le D.O.P. e le I.G.P. sono disciplinate dal reg. Ue n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, in *G.U.U.E.* n. L 343 del 14 dicembre 2012, p. 1 ss.

Per approfondire il tema dei segni distintivi ideati dal legislatore europeo per promuovere le produzioni alimentari di qualità si vedano, fra gli altri, E. ROOK-BASILE, *I segni distintivi dei prodotti agricoli*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, 3^a ed., diretto da L. Costato, Padova, 2003, p. 735 ss.; G. SGARBANTI, *La libera circolazione dei prodotti agro-alimentari*, ivi, p. 626 ss.; L. COSTATO, *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine e le attestazioni di specificità*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, p. 488 ss.; A. GERMANÒ, *Situazioni giuridiche protette con riguardo alla localizzazione geografica: il marchio geografico e il marchio geografico di qualità*, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 1996, I, p. 662 ss.; M. GOLDONI, voce *Denominazione d'origine*, in *Digesto IV ed., Disc. priv., Sez. civ.*, V, Torino, 1989, p. 190 ss.; L. PETRELLI, *La nuova politica comunitaria di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. Il regime delle attestazioni di specificità, denominazioni d'origine, indicazioni geografiche*, Camerino, 1996, *passim*; N. LUCIFERO, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook-Basile, 3, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 321 ss.; G. STRAMBI, *Gli strumenti di promozione dei prodotti agroalimentari tradizionali ad alta vocazione territoriale alla luce della comunicazione sulla politica di qualità dell'Unione europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 109 ss.

⁽²³⁷⁾ In questi termini si veda I. TRAPÈ, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari, tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, cit., p. 37, la quale, nell'evidenziare le diverse intensità che può assumere il legame di un prodotto con la sua origine, tratta della dicitura *made in*, quale semplice indicazione di provenienza in grado di suggerire al consumatore solamente che un determinato alimento è stato fabbricato in un determinato paese, sul presupposto che vi siano consumatori che potrebbero essere indotti ad acquistare un prodotto solo se ottenuto in uno specifico luogo geografico, in base alle più svariate considerazioni soggettive. In senso analogo, si veda anche V. RUBINO, *I limiti alla tutela del "made in" fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, 2017, p. 31 ss.

Orbene, ferma restando l'ampia normativa di carattere verticale che impone l'obbligo di indicare l'origine di determinati prodotti ⁽²³⁸⁾, come, ad esempio, il miele ⁽²³⁹⁾, l'olio d'oliva ⁽²⁴⁰⁾, il pesce ⁽²⁴¹⁾, i prodotti ortofrutticoli ⁽²⁴²⁾, nonché, soprattutto, la carne bovina e i prodotti a base di carne bovina ⁽²⁴³⁾, per quanto riguarda la generalità degli alimenti, il reg. Ue n. 1169/2011, sulla base del combinato disposto degli artt. 9 e 26, ha

⁽²³⁸⁾ Si veda, in proposito, il 32° *considerando* del reg. Ue n. 1169/2011.

⁽²³⁹⁾ Si veda la dir. 2001/110/Ce del Consiglio, del 20 dicembre 2001, concernente il miele, pubblicata in *G.U.C.E.* n. L 10 del 12 gennaio 2002, p. 42 ss., così come modificata dalla dir. 2014/63/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, in *G.U.U.E.* n. L 164 del 3 giugno 2014, p. 1 ss.

⁽²⁴⁰⁾ L'olio d'oliva è stato oggetto di una complessa vicenda normativa, essendosi succeduti nel tempo diversi regolamenti concernenti l'etichettatura d'origine di tale prodotto, che rappresenta il fiore all'occhiello della produzione alimentare di diversi Paesi europei, tra i quali l'Italia. Inizialmente, il reg. Ce n. 2815/1998 della Commissione, del 22 dicembre 1998, relativo alle norme commerciali dell'olio d'oliva, pubblicato in *G.U.C.E.* n. L 349 del 24 dicembre 1998, p. 56 ss., ad eccezione degli oli provenienti da Paesi terzi, disciplinati dagli artt. 22-26 del codice doganale comunitario, aveva identificato quale area di provenienza quella ove fosse situato il frantoio, a esclusione dei casi in cui si trattasse di oli D.O.P. o I.G.P. Successivamente, tale regolamento, che effettivamente non consentiva ai consumatori di conoscere l'origine dell'olio, dal momento che veniva taciuto il luogo d'origine delle olive, è stato modificato dal reg. Ce n. 2152/2001 della Commissione, del 31 ottobre 2001, pubblicato in *G.U.C.E.* n. L 288 del 1° novembre 2001, p. 36 ss., in base al quale era obbligatoria l'indicazione del luogo di raccolta delle olive sull'imballaggio o sull'etichetta, qualora il luogo ove si trovava il frantoio fosse diverso da quello di raccolta delle olive. L'obbligo di indicare il luogo di raccolta delle olive, laddove quest'ultimo fosse diverso da quello del frantoio, è stata quindi ribadita dal reg. Ce n. 1019/2002 della Commissione, del 13 giugno 2002, pubblicato in *G.U.C.E.* n. L 155 del 14 giugno 2002, p. 27 ss., che è stato dapprima modificato dal reg. Ce 182/2009 della Commissione, del 6 marzo 2009, pubblicato in *G.U.U.E.* n. L 63 del 7 marzo 2009, p. 63 ss. e successivamente abrogato dal reg. di esecuzione Ue n. 29/2012 della Commissione del 13 gennaio 2012, relativo alle norme di commercializzazione dell'olio d'oliva, in *G.U.U.E.* n. L 12 del 14 gennaio 2012, p. 14 ss. Di recente, quest'ultimo regolamento è stato modificato dal reg. delegato Ue n. 1096/2018 della Commissione del 22 maggio 2018, in *G.U.U.E.* n. L 197 del 3 agosto 2018, p. 3 ss. Per una ricostruzione della vicenda normativa relativa all'olio d'oliva, si vedano, *ex multis* L. COSTATO, *L'olio vergine d'oliva tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1988, I, p. 553 ss.; F. ALBISINNI, *Lavar la testa all'asino o la designazione d'origine dell'olio d'oliva vergine ed extravergine*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, p. 77 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 145, nt. 169.

⁽²⁴¹⁾ Si veda il reg. Ue n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti Ce n. 1184/2006 e Ce n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il reg. Ce n. 104/2000 del Consiglio, in *G.U.U.E.* n. L 354 del 28 dicembre 2013, p. 1 ss. Tale regolamento, già modificato dal reg. Ue n. 812/2015 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015, in *G.U.U.E.* n. L 133 del 29 maggio 2015, p. 1 ss., ha subito, di recente, ulteriori modifiche ad opera del reg. Ue n. 560/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020, in *G.U.U.E.* n. L 130 del 24 aprile 2020, p. 11 ss., che ha introdotto misure specifiche per attenuare l'impatto dell'epidemia da Covid-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura.

⁽²⁴²⁾ Con riferimento alle norme di commercializzazione dei prodotti ortofrutticoli si vedano, in proposito, le disposizioni contenute nel reg. Ue n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, che abroga i regolamenti Cee n. 922/72, Cee n. 234/79, Ce n. 1037/2001 e Ce n. 1234/2007 del Consiglio, in *G.U.U.E.*, n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 671 ss. e il reg. di esecuzione Ue n. 543/2011 della Commissione del 7 giugno 2011 recante modalità di applicazione del reg. Ce n. 1234/2007 nei settori degli ortofrutticoli freschi e degli ortofrutticoli trasformati, in *G.U.U.E.* n. L 157 del 15 giugno 2011, p. 1 ss.

⁽²⁴³⁾ Si veda il reg. Ce n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il reg. Ce n. 820/1997 del Consiglio, in *G.U.E.E.* n. L 204 dell'11 agosto 2000, p. 1 ss.

conservato l'impostazione che era propria delle precedenti direttive, ribadendo che l'indicazione dell'origine o della provenienza degli alimenti deve essere fornita obbligatoriamente solo se l'omissione di tale informazione può indurre in errore i consumatori ⁽²⁴⁴⁾.

In tutti gli altri casi, tuttavia, rimane ferma, in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento la possibilità per gli operatori di indicare in etichetta l'origine o la provenienza su base volontaria, fermo restando che anche tale informazione deve essere fornita in modo leale, così come previsto dall'art. 7 del regolamento.

Come segnalato dalla dottrina ⁽²⁴⁵⁾, il mantenimento dell'impostazione già seguita dalle direttive 79/112/Cee e 2000/13/Ce si giustifica alla luce del perdurante timore del legislatore europeo che i consumatori, tendenzialmente inclini a preferire i prodotti nazionali rispetto a quelli stranieri, possano operare una sorta di discriminazione tra gli alimenti a seconda della loro origine, pregiudicando, così, di fatto, la realizzazione del mercato interno ⁽²⁴⁶⁾.

Del resto, l'obbligo di indicare l'origine solo nelle ipotesi in cui l'omissione di tale informazione possa indurre in errore il consumatore parrebbe conforme ai principi di sussidiarietà, proporzionalità e sostenibilità richiamati dalla normativa in materia di informazioni alimentari, tanto più che, in linea di principio, con riferimento alla maggioranza degli alimenti è possibile ritenere che l'origine non incida né sulle caratteristiche oggettive e materiali del prodotto, né, tanto meno, sulla sua sicurezza. Il combinato disposto degli artt. 9 e 26 del regolamento, peraltro, non impedisce comunque ai consumatori che attribuiscono rilevanza a tale dato conoscitivo, di orientare le loro scelte d'acquisto verso prodotti alimentari che rechino in etichetta l'informazione *de qua*, su base obbligatoria o volontaria, preferendoli rispetto a quelli che la omettono ⁽²⁴⁷⁾.

⁽²⁴⁴⁾ Si veda in proposito il combinato disposto dell'art. 9, par. 1, lett. i), e dell'art. 26 del reg. Ue n. 1169/2011. Si tenga presente, in ogni caso, che l'art. 16 del regolamento prevede che l'indicazione del paese d'origine, così come, del resto, altre informazioni, non è obbligatoria nel caso di imballaggi o contenitori la cui superficie maggiore misuri meno di dieci centimetri quadrati, né per i numerosi alimenti elencati nell'allegato V del regolamento.

⁽²⁴⁵⁾ Si veda, in proposito, S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 144 ss.

⁽²⁴⁶⁾ Sul rischio che l'estensione dell'obbligo di indicare l'origine possa pregiudicare la piena realizzazione del mercato interno, si vedano, *ex multis*, I. CANFORA, *L'indicazione di origine sull'etichettatura degli alimenti tra informazione e valorizzazione. Il paradigma dell'olio d'oliva*, cit., p. 652 ss; P. BORGHI, *Il "made in Italy" nella disciplina italiana e comunitaria, con particolare riferimento agli alimenti*, in <https://www.diritto.it/il-made-in-italy-nella-disciplina-italiana-e-comunitaria-con-particolare-riferimento-agli-alimenti/> e S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, p. 155 s.

⁽²⁴⁷⁾ Sul punto, giova ricordare che la Commissione europea, nelle due relazioni al Parlamento europeo e al Consiglio, relative, rispettivamente, all'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di

Quanto osservato finora presuppone, nondimeno, che sia chiaro, a monte, che cosa debba intendersi per «paese d'origine» o «luogo di provenienza» di un alimento. In proposito, va detto, però, che, benché il reg. Ue n. 1169/2011 abbia tentato per la prima volta di definire tali concetti, il significato normativo attribuito all'«origine» degli alimenti è ancora ben lontano dal corrispondere a quello che i consumatori sono soliti attribuire a essa.

Più nello specifico, il paese d'origine viene definito ricorrendo ai criteri doganali attualmente contemplati dal reg. Ue n. 952/2013⁽²⁴⁸⁾, criteri che non rispondono, tuttavia, a finalità comunicative, ma meramente tariffarie e quantitative e in forza dei quali un prodotto che sia stato ottenuto in più paesi o territori deve ritenersi originario del paese o del territorio ove ha subito «l'ultima trasformazione sostanziale»; peraltro, il reg. Ue n. 952/2013, non chiarisce che cosa debba intendersi per «ultima trasformazione sostanziale», con «buona pace» delle aspettative di quei consumatori che attribuiscono all'effettiva origine geografica dell'alimento un ruolo centrale ai fini dell'effettuazione della scelta d'acquisto⁽²⁴⁹⁾.

provenienza per il latte, il latte usato come ingrediente di prodotti lattiero caseari e i tipi di carne diverse da quelle delle specie bovina, suina, ovina, caprina e dalle carni dei volatili, COM (2015) 205 def., e all'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 costituiscono più del cinquanta per cento di un alimento, COM (2015) 204 def., entrambe del 20 maggio 2015, ha affermato la non opportunità di un'ulteriore estensione dell'etichettatura d'origine obbligatoria rispetto a tali alimenti in ragione di due considerazioni. La prima è che il sistema attuale risulterebbe idoneo a tutelare in modo adeguato i consumatori, alla luce della possibilità accordata a questi ultimi di rivolgere le proprie preferenze nei confronti di quei prodotti che menzionino l'origine su base obbligatoria oppure volontaria. La seconda, è che un'ulteriore estensione di tale obbligo rischierebbe di danneggiare le imprese, a causa dell'aumento sproporzionato degli oneri economici derivanti dall'etichettatura d'origine.

⁽²⁴⁸⁾ In particolare, ai sensi dell'art. 2, par. 3, del reg. Ue n. 1169/2011 il paese d'origine di un alimento va definito facendo riferimento agli artt. da 23 a 26 del reg. Cee n. 2913/92 del Consiglio del 12 ottobre 1992 che istituisce un codice doganale comunitario, in *G.U.C.E.*, n. L. 302 del 19 ottobre 1992, p. 1 ss. Giova segnalare che tale regolamento è stato abrogato e sostituito dal reg. Ce n. 450/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato), in *G.U.C.E.* n. L. 145 del 4 giugno 2008, p. 1 ss., a sua volta sostituito dal reg. Ue n. 952/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, in *G.U.U.E.*, n. L. 269 del 10 ottobre 2013, p. 1 ss. Ad oggi, pertanto, i riferimenti alla disciplina doganale contenuti nel reg. Ue n. 1169/2011 vanno riferiti a quest'ultimo atto normativo. Sul rinvio operato dal regolamento in materia di informazioni alimentari alla disciplina doganale si vedano le riflessioni svolte da F. ALBISINNI, *The new regulation on the provision of food information to consumers*, cit., p. 8 e da S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione commerciale business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 151.

⁽²⁴⁹⁾ Per quanto riguarda la nozione di «ultima trasformazione sostanziale», la Corte di giustizia, nella sentenza 10 dicembre 2009, in causa C-260/08, *Bundesfinanzdirektion West c. Heko Industrieerzeugnisse GmbH*, in *Raccolta*, 2009, p. I-24 ss., ha chiarito: «(...) le operazioni che modificano l'aspetto esteriore del prodotto, ai fini della sua successiva utilizzazione, lasciandone sostanzialmente inalterate, sotto il profilo qualitativo, le caratteristiche essenziali, non possono determinare l'origine del prodotto stesso». Ciò nondimeno, il carattere sfuggente del concetto di «ultima trasformazione sostanziale» permane, anche perché i codici doganali comunitari che si sono succeduti nel tempo non hanno fornito una definizione di esso. Il concetto di origine risulta, così, di difficile comprensione per il consumatore medio: il consumatore,

Non meno problematica, d'altro canto, risulta la definizione di «luogo di provenienza» introdotta dall'art. 2, par. 2, lett. g), del reg. Ue n. 1169/2011: tale definizione fa riferimento, in modo tautologico, al luogo da cui proviene l'alimento, ma che non costituisce il paese d'origine ⁽²⁵⁰⁾.

È possibile osservare, allora, che la disciplina europea dell'origine degli alimenti non pare idonea a soddisfare pienamente le esigenze conoscitive dei consumatori, soprattutto se si tiene presente che, nella maggior parte dei casi, a questi ultimi interessa sapere da dove provengono le materie prime con le quali sono ottenuti gli alimenti.

Non pare pertanto che, con riferimento alla disciplina dell'etichettatura d'origine, il reg. Ue n. 1169/2011 riesca ad attuare un efficace contemperamento fra esigenze prettamente mercantilistiche, legate alla promozione della libera circolazione degli alimenti nel mercato interno, ed esigenze di stampo personalistico, legate alla tutela degli interessi conoscitivi dei consumatori.

Del resto, nonostante il reg. Ue n. 1169/2011 abbia ampliato il novero degli alimenti in relazione ai quali vige l'obbligo di indicare l'origine in etichetta, estendendo quest'ultimo alle carni delle specie suina, ovina, caprina e dei volatili ⁽²⁵¹⁾, nonché, a

infatti, anche se fosse così diligente da prendere visione della normativa doganale dell'Unione europea, si troverebbe, comunque, dinnanzi all'oggettiva difficoltà di stabilire che cosa si intenda per ultima trasformazione sostanziale, con la conseguenza che la fornitura dell'informazione sull'origine rischierebbe di essere, in molti casi, ambigua o addirittura inconfidente. In realtà, sembra inverosimile che il consumatore, per quanto mediamente informato ed avveduto, di fronte a un'etichetta che riporta l'indicazione dell'origine dell'alimento, avverta l'esigenza di indagare ed approfondire la definizione giuridica di tale concetto, non solo perché essa potrebbe risultare, nella sua mente, scontata, ma anche perché, molto banalmente, gli mancherebbe il tempo per farlo, dato che le scelte di consumo alimentare vengono effettuate secondo tempistiche generalmente molto contratte all'interno di contesti impersonali come i punti vendita della grande distribuzione.

⁽²⁵⁰⁾ Secondo V. RUBINO, *I limiti alla tutela del "made in" fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, cit., p. 39, nonostante la tautologia presente nella sua definizione, l'indicazione alternativa (e facoltativa) di provenienza «(...) offre la possibilità per il produttore di dare conto della filiera in modo potenzialmente più confacente alle aspettative del consumatore medio, valorizzando, se del caso, un luogo particolarmente significativo per il processo produttivo che, pur non in grado di imprimere al prodotto carattere doganalmente originario, possa comunque costituire un valore aggiunto meritevole di non essere oscurato dal meno significativo luogo dell'ultima trasformazione sostanziale».

⁽²⁵¹⁾ Tale obbligo ha trovato applicazione solo a partire dal 1° aprile 2015, a seguito dell'adozione da parte della Commissione del reg. UE n. 1337/2015 che ha fissato le modalità di applicazione del reg. 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 (in *G.U.U.E.* n. L 335 del 14 dicembre 2013, p. 19 ss.). Il reg. Ue n. 1169/2011 prevedeva anche la possibilità di estendere in futuro l'etichettatura d'origine alle carni diverse da quelle ora elencate, nonché al latte, al latte usato come ingrediente di prodotti lattiero caseari, agli alimenti non trasformati, ai prodotti a base di un unico ingrediente e agli ingredienti che rappresentano più del 50% di un alimento, nonché alle carni utilizzate come ingredienti per la preparazione di altri alimenti. Tali estensioni sono state subordinate, però, alla presentazione, da parte della Commissione, di apposite relazioni e valutazioni d'impatto, che tengano in considerazione costi e benefici, compreso l'impatto giuridico sul mercato interno e sugli scambi internazionali. Le relazioni in questione, oltre ad essere state adottate in ritardo rispetto alle scadenze fissate dal regolamento, hanno portato ad un nulla di fatto, dal

talune condizioni, al c.d. ingrediente primario, ovverosia a quell'ingrediente o quegli 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»⁽²⁵²⁾, non vi è chi non veda come tali estensioni dell'obbligo di indicare in etichetta l'origine o la provenienza dell'alimento siano destinate a doversi confrontare, comunque, con le criticità, ora riscontrate, relative ai concetti giuridici di «paese d'origine» e di «luogo di provenienza».

5. (Segue). La leggibilità e la comprensibilità delle informazioni obbligatorie. Le informazioni alimentari volontarie e il bilanciamento tra funzione persuasiva e funzione informativa della comunicazione *business to consumer*.

Il reg. Ue n. 1169/2011 ha introdotto regole più severe in merito alle modalità con le quali devono essere fornite le informazioni alimentari ai consumatori, che hanno lo scopo di garantire la leggibilità e la comprensibilità dei dati conoscitivi veicolati attraverso la comunicazione *business to consumer* nel mercato alimentare⁽²⁵³⁾.

Più nello specifico, l'art. 12 del reg. Ue n. 1169/2011 prevede, da un lato, che le informazioni obbligatorie devono essere facilmente accessibili in relazione a tutti gli alimenti, sia che siano preimballati sia che non lo siano, dall'altro, che, nel caso dei

momento che la Commissione, pur avendo ampiamente riconosciuto l'importanza dell'etichettatura d'origine per l'effettuazione delle scelte di consumo alimentare, ha ritenuto che il sistema attuale non necessiti di un ulteriore ampliamento della sfera di operatività dell'etichettatura d'origine obbligatoria, essendo già sufficientemente idoneo a garantire la competitività del settore e a consentire ai consumatori di rivolgere le proprie preferenze verso i prodotti che, in via obbligatoria oppure volontaria, rechino tale informazione.

⁽²⁵²⁾ Si veda, in proposito, la definizione di «ingrediente primario», di cui all'art. 2, par. 1, lett. q), del reg. Ue n. 1169/2011. La disciplina dell'indicazione del paese d'origine o di provenienza dell'ingrediente primario è contenuta nel reg. di esecuzione Ue n. 775/2018 della Commissione del 28 maggio 2018, recante modalità di applicazione dell'articolo 26, par. 3, del reg. Ue n. 1169/2011, in *G.U.U.E.* n. L 131 del 29 maggio 2018, p. 8 ss. Sulle novità introdotte da tale regolamento si vedano le riflessioni svolte in chiave critica da M. G. SEMPREBON e L. GONZÁLEZ VAQUÉ, *L'indicazione dell'origine dell'ingrediente primario in determinati alimenti nell'UE: tra libertà e imposizione*, in *Alimenta*, 2018, p. 38 ss.

⁽²⁵³⁾ Si consideri, in proposito, quanto affermato nel 26° *considerando* del reg. Ue n. 1169/2011, ovvero: «Le etichette alimentari dovrebbero essere chiare e comprensibili per aiutare i consumatori che intendono effettuare scelte alimentari e dietetiche più consapevoli. Gli studi dimostrano che la buona leggibilità costituisce un elemento importante per far sì che l'informazione contenuta nell'etichetta possa influenzare al massimo il pubblico e che le informazioni illeggibili sul prodotto sono una delle cause principali dell'insoddisfazione dei consumatori nei confronti delle etichette alimentari. Pertanto, per tener conto di tutti gli aspetti relativi alla leggibilità, compresi carattere, colore e contrasto, è opportuno sviluppare un approccio globale». Sulla disciplina dettata dal reg. Ue n. 1169/2011 in materia di presentazione e leggibilità delle informazioni alimentari, si veda S. RIZZIOLI, *I criteri di leggibilità dell'etichetta*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 203 ss.

prodotti preimballati, le informazioni devono apparire direttamente sull'imballaggio o sull'etichetta a essi apposta ⁽²⁵⁴⁾.

In particolare, ai sensi dell'art. 13, le informazioni obbligatorie sugli alimenti, che devono essere, peraltro, fornite in una lingua facilmente comprensibile per i consumatori dello Stato membro ove sono commercializzati ⁽²⁵⁵⁾, devono essere apposte in un punto tale da essere ben visibili e vanno espresse utilizzando caratteri aventi specifiche dimensioni (tenuto conto dell'ampiezza dello spazio disponibile), in modo tale che il consumatore, anche se affetto da menomazioni visive, possa leggerle ⁽²⁵⁶⁾.

Disposizioni specifiche (e innovative, rispetto al passato), vengono dettate, in particolare, con riferimento all'indicazione delle sostanze che possono provocare allergie o intolleranze nel consumatore finale: a fronte dell'importanza giocata dalla funzione preventiva della comunicazione *business to consumer* nel mercato alimentare, l'art. 21 dispone che la presenza di tali sostanze debba essere indicata in modo chiaro nell'elenco degli ingredienti, venendo «evidenziata attraverso un tipo di carattere chiaramente distinto dagli altri ingredienti elencati, per esempio per dimensioni, stile o colore di sfondo».

Peculiari modalità di fornitura delle informazioni alimentari sono, peraltro, previste nel caso dei contratti conclusi a distanza ai sensi dell'art. 14 del reg. Ue n. 1169/2011,

⁽²⁵⁴⁾ Ai sensi dell'art. 12, par. 3, del reg. Ue n. 1169/2011 si prevede che: «Al fine di assicurare che i consumatori possano beneficiare di mezzi diversi di fornitura delle informazioni obbligatorie sugli alimenti che meglio si adattano a certe indicazioni obbligatorie, a condizione che sia assicurato lo stesso livello di informazioni attraverso l'imballaggio o l'etichetta, la Commissione, tenendo conto della prova di una comprensione uniforme da parte dei consumatori e dell'ampio uso di tali strumento da parte dei consumatori, mediante atti delegati (...) può stabilire i criteri cui è subordinata la possibilità di esprimere determinate indicazioni obbligatorie con mezzi diversi dall'apposizione sull'imballaggio o sull'etichetta». A tal fine, aggiunge il par. 4 «(...) la Commissione può adottare atti di esecuzione sulle modalità di applicazione dei criteri definiti a norma del paragrafo 3 al fine di esprimere uno o più determinati dati specifici attraverso mezzi diversi da quelli riportati sull'imballaggio o sull'etichetta (...)».

⁽²⁵⁵⁾ Si veda, in proposito, l'art. 15 del reg. Ue n. 1169/2011. Invero, i requisiti linguistici dell'etichettatura pongono un rilevante problema in termini di contemperamento tra esigenze del mercato ed esigenze di tutela dei consumatori. Sul concetto di «lingua facilmente compresa» si vedano, *ex multis*, Corte giust., 18 giugno 1991, in causa C-369/89, *Piageme e altri c. Peeters*, in *Raccolta*, 1991, I-2971; Corte giust., 12 ottobre 1995, in causa C-85/94, *Groupment des producteurs, importateurs, et agent generaux d'eaux minerales etrangers, Piageme e altri c. Peeters*, in *Raccolta*, 1995, I-2955; Corte giust., 14 luglio 1998, in causa C-395/96, *Goerres*, in *Raccolta*, 1998, I-4431; Corte giust., 12 dicembre 2000, in causa C-366/98, *Geffroy*, in *Raccolta*, 2000, I-6579, con nota di M. VALLETTA, *La lingua sulle etichette dei prodotti alimentari tra tutela del consumatore e rispetto della libera circolazione delle merci*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, p. 68 ss.

⁽²⁵⁶⁾ Come emerge dal 26° considerando del reg. Ue n. 1169/2011, le disposizioni, ora menzionate, mirano a garantire tanto la leggibilità, quanto la chiarezza e la comprensibilità delle informazioni alimentari. Si deve, tuttavia, tenere presente che si tratta di concetti fra loro ben distinti e non sovrapponibili. Essere in grado di leggere un'informazione, infatti, non significa per forza comprenderla e farla propria, soprattutto allorquando essa si caratterizza per un peculiare tecnicismo, come nel caso delle informazioni nutrizionali o dei dati informativi prescritti ai sensi dell'art. 10 del regolamento.

che ha, quale scopo, quello di sopperire, almeno in parte, all'accentuata asimmetria informativa che caratterizza tali negozi giuridici. Più nello specifico, l'art. 14 del reg. Ue n. 1169/2011 dispone che le informazioni di cui all'art. 9, eccetto la data di scadenza o il termine minimo di conservazione, vengano fornite prima della conclusione del contratto, sul supporto della vendita o attraverso «qualunque altro mezzo adeguato chiaramente individuato dall'operatore del settore alimentare», senza, in questo caso, alcun costo supplementare per il consumatore. Tutte le informazioni obbligatorie debbono comunque essere rese disponibili anche in un momento successivo, ovvero all'atto della consegna del prodotto alimentare.

L'art. 14 del reg. Ue n. 1169/2011, essendo funzionale a garantire la conoscibilità stessa delle informazioni alimentari e, quindi, la consapevolezza dell'acquisto, trova applicazione anche con riferimento alla vendita a distanza dei prodotti non preimballati, dovendosi avere riguardo, in questo caso, alle informazioni di cui all'art. 44 del reg. Ue n. 1169/2011, ovverosia a tutte quelle informazioni che gli Stati membri prevedano come obbligatorie in relazione alla vendita di tale tipologia di alimenti ⁽²⁵⁷⁾.

Sempre con riferimento ai vincoli modali imposti dal regolamento in materia di presentazione delle informazioni alimentari, va rilevato che la chiarezza della comunicazione commerciale è garantita anche attraverso la disciplina dei rapporti tra i dati forniti obbligatoriamente dagli operatori, e quelli resi, invece, su base volontaria ⁽²⁵⁸⁾. In particolare, il regolamento, definendo una sorta di gerarchia fra le due tipologie di informazioni, prevede espressamente il divieto di oscurare, limitare o separare le informazioni obbligatorie mediante la fornitura delle informazioni meramente facoltative ⁽²⁵⁹⁾. Da tale previsione emerge, in maniera evidente, l'intento di evitare che la collocazione di un *surplus* di informazioni volontarie possa nuocere alla chiarezza dei messaggi veicolati attraverso l'etichetta, pregiudicando la funzione cognitiva, preventiva ed educativa ad essa sottesa.

Conformemente all'obiettivo di realizzare un equilibrio fra le informazioni obbligatorie e quelle volontarie, queste ultime, per le quali le precedenti direttive non

⁽²⁵⁷⁾ Giova osservare che l'art. 14 del reg. Ue n. 1169/2011 non si applica, tuttavia, con riferimento agli alimenti messi in vendita tramite distributori automatici o locali commerciali automatizzati.

⁽²⁵⁸⁾ Sul punto viene in considerazione quanto affermato dal 47° *considerando* del reg. Ue n. 1169/2011, ove si afferma: «L'esperienza dimostra che spesso i dati forniti volontariamente sugli alimenti nuocciono alla chiarezza delle informazioni che devono essere fornite obbligatoriamente. È quindi opportuno stabilire criteri che aiutino gli operatori del settore alimentare e le autorità incaricate di far applicare la legislazione a trovare un equilibrio tra informazioni obbligatorie e informazioni facoltative sugli alimenti».

⁽²⁵⁹⁾ Si veda, in proposito, l'art. 13, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011.

prevedevano alcuna disposizione specifica, sono oggetto di particolare attenzione nel reg. Ue n. 1169/2011 ⁽²⁶⁰⁾, all'interno del quale si prevedono requisiti specifici per la loro fornitura ⁽²⁶¹⁾.

Invero, va osservato che, esattamente come accadeva nelle precedenti direttive, anche nel reg. Ue n. 1169/2011 l'elenco delle informazioni volontarie è un elenco, per così dire, "silenzioso", dal momento che in esso rientrano, in generale, tutte quelle informazioni che l'operatore fornisce in assenza di uno specifico obbligo legale.

Sebbene le informazioni volontarie rispondano principalmente alla funzione persuasiva della comunicazione *business to consumer* nel settore alimentare, ciò non significa che esse non abbiano anche una funzione cognitiva, concorrendo insieme alle informazioni obbligatorie a delineare il contenuto del contratto e a consentire al consumatore di distinguere fra loro alimenti apparentemente analoghi ⁽²⁶²⁾.

Anche per questo motivo, il reg. Ue n. 1169/2011, all'interno del Capo V, provvede ad assoggettare le informazioni volontarie ad una disciplina di carattere generale. Più nello specifico, l'art. 36, par. 2, del regolamento prevede espressamente che le informazioni volontarie devono essere conformi all'obbligo di lealtà sancito dall'art. 7, per cui la loro fornitura non deve indurre in errore il consumatore; non deve essere ambigua o fuorviante e, infine, deve essere, se del caso, fondata su dati scientifici pertinenti. Si aggiunga, inoltre, che le informazioni rese su base volontaria non possono occupare lo spazio disponibile per le informazioni obbligatorie ⁽²⁶³⁾ e, come visto, non possono oscurare, limitare o separare queste ultime.

A fronte della duplice valenza, persuasiva e cognitiva, giocata dalle informazioni volontarie, nonché dell'esigenza di garantire un elevato livello di protezione degli interessi dei consumatori, soprattutto sanitari, ma anche di altra natura, il regolamento ha previsto, all'art. 36, par. 3, l'adozione da parte della Commissione di specifici atti

⁽²⁶⁰⁾ Prima dell'adozione del reg. Ue n. 1169/2011, la linea di demarcazione fra informazioni obbligatorie e informazioni volontarie era più sfumata. La dir. 2000/13/CE, infatti, trattava solo delle informazioni obbligatorie, mentre le informazioni volontarie o facoltative costituivano un elenco "silenzioso", desumibile dallo stesso dettato dell'art. 3, il quale prevedeva che fossero obbligatorie «soltanto» le informazioni espressamente previste dalla direttiva; da quel "soltanto" era, allora, possibile desumere che tutte le altre indicazioni fossero volontarie o facoltative. Si veda, a tal proposito, per un approfondimento relativo alla disciplina riservata alle indicazioni facoltative dalla dir. 2000/13/Ce, C. LOSAVIO, *Il consumatore di alimenti nell'Unione Europea e il suo diritto ad essere informato*, Milano, 2007, p. 127 ss.

⁽²⁶¹⁾ Si veda, a tal proposito, M. GIUFFRIDA, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, cit., p. 87 ss.

⁽²⁶²⁾ Si veda, in proposito, C. LOSAVIO, *Il consumatore di alimenti nell'Unione Europea e il suo diritto ad essere informato*, cit., p. 132 ss.

⁽²⁶³⁾ Si veda, in proposito, l'art. 37, del reg. Ue n. 1169/2011.

d'esecuzione sull'applicazione dei requisiti di lealtà con riferimento ad alcune particolari indicazioni, quali quelle relative all'eventuale e non intenzionale presenza di allergeni o sostanze che provochino intolleranze; quelle relative all'idoneità dell'alimento a essere consumato dai vegani e dai vegetariani e, infine, quelle relative alle assunzioni di riferimento per gruppi specifici di popolazione, oltre alle assunzioni previste dall'allegato XIII. Senonché, ad oggi, tali atti delegati non sono ancora stati adottati, nonostante le sollecitazioni provenienti, in particolare, dalle associazioni di tutela dei consumatori ⁽²⁶⁴⁾. Si ritiene che tale inerzia non trovi giustificazione in un preteso disinteresse delle istituzioni europee – in specie della Commissione – rispetto all'esigenza di disciplinare in modo specifico e uniforme talune informazioni volontarie, quanto piuttosto nell'effettuazione, a monte, di un'operazione di bilanciamento fra interessi conoscitivi dei consumatori e interessi del mercato: la mancata previsione di nuovi oneri a livello comunicativo (che non risponderebbero ad un'esigenza di tutela della salute del consumatore, quanto, piuttosto, delle sue considerazioni etiche e/o ambientali), potrebbe rispondere, infatti, alla volontà delle istituzioni europee di non gravare le imprese alimentari con costi aziendali ulteriori, destinati, da ultimo, a ripercuotersi sul prezzo finale dell'alimento.

6. La lealtà delle informazioni alimentari e il divieto di induzione in errore dei consumatori nel quadro normativo delineato dal reg. Ue n. 1169/2011. La valutazione della slealtà delle pratiche informative nell'ambito della comunicazione *business to consumer* nel settore alimentare.

La fornitura delle informazioni alimentari, tanto su base volontaria, quanto su base obbligatoria, deve avvenire nel rispetto dei requisiti generali fissati dagli artt. 6 e 7 del reg. Ue n. 1169/2011.

L'art. 6, in particolare, in modo quasi superfluo ⁽²⁶⁵⁾, afferma che le informazioni che accompagnano gli alimenti destinati ai consumatori finali e alle collettività devono essere conformi alle disposizioni contenute nel regolamento.

⁽²⁶⁴⁾ In proposito, può essere utile richiamare la risposta fornita dalla Commissione in data 26 agosto 2014 alla petizione n. 1338/2014, presentata da un cittadino europeo, in relazione alla difficoltà di individuare e distinguere fra loro i prodotti non vegetariani, vegetariani e vegani, consultabile al [link https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/CM/2015/11-12/1071977IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/CM/2015/11-12/1071977IT.pdf). Nella sua risposta, la Commissione, pur riconoscendo l'opportunità di armonizzare le legislazioni nazionali in materia e accrescere la fiducia dei consumatori, mantiene un atteggiamento, in un certo senso, "evasivo" circa l'effettiva adozione di tali atti normativi.

⁽²⁶⁵⁾ Sul punto, si veda S. BOLOGNINI, *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla «fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori»*, cit., p. 644, la quale evidenzia che la previsione

Allo stesso tempo, la comunicazione *business to consumer* nel settore alimentare deve rispondere ai requisiti di cui all'art. 7, rubricato «Pratiche leali di informazione». Va detto sin da subito che, fatta eccezione per la rubrica, la disposizione *de qua* non ha carattere innovativo, in quanto, sotto il profilo contenutistico, riproduce in buona sostanza il disposto dell'art. 2 della dir. 2000/13/Ce⁽²⁶⁶⁾. A differenza di quest'ultimo, però, l'art. 7, anziché essere formulato sotto forma di divieto, contempla l'elenco dei presupposti in presenza dei quali una pratica informativa può reputarsi leale.

Ciò nondimeno, l'art. 7, se letto *a contrario*, ribadisce il divieto per gli operatori del settore alimentare di indurre in errore i consumatori, «in particolare» con riferimento alle caratteristiche, alla natura, all'identità, alle proprietà, alla composizione, alla quantità, alla durata, al paese d'origine o al luogo di provenienza, nonché al metodo di fabbricazione o di produzione dell'alimento⁽²⁶⁷⁾.

Il divieto di indurre in errore il consumatore occupa, del resto, una posizione assolutamente centrale all'interno della disciplina europea in materia di comunicazione *business to consumer*: non vi è chi non veda come la fornitura di informazioni non veritiere, ingannevoli o, comunque, fuorvianti possa pregiudicare il raggiungimento di entrambi gli obiettivi perseguiti dal legislatore europeo, quali la tutela dei consumatori, da un lato, e la promozione degli scambi commerciali, dall'altro.

Ciò consente di comprendere per quale ragione tale disposizione sia collocata fra i cc.dd. «Requisiti generali relativi all'informazione sugli alimenti», dovendo trovare applicazione sia con riferimento alle informazioni obbligatorie sia con riferimento alle informazioni volontarie, a prescindere dal fatto che esse riguardino i prodotti preimballati o quelli non preimballati.

Ai sensi dell'art. 7, integra sicuramente gli estremi di una pratica informativa sleale la fornitura di informazioni che attribuiscono all'alimento effetti o proprietà che non possiede o suggeriscano che l'alimento possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le medesime caratteristiche; ancora, è sleale la pratica informativa che suggerisce, «tramite l'aspetto, la descrizione o le illustrazioni, la presenza di un particolare alimento o di un ingrediente, mentre, di fatto, un componente

contenuta nell'art. 6 del reg. Ue n. 1169/2011 è superflua, dal momento che le disposizioni contenute nel regolamento sono di per sé vincolanti per tutti gli operatori del settore alimentare.

⁽²⁶⁶⁾ Al riguardo, si veda sempre S. BOLOGNINI, *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla «fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori»*, cit., p. 644.

⁽²⁶⁷⁾ Si veda, in proposito, l'art. 7, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011.

naturalmente presente o un ingrediente normalmente utilizzato in tale alimento sono stati sostituiti con altro componente o ingrediente».

Ancora, prendendo le mosse dal principio generale in forza del quale le informazioni alimentari devono essere intelleggibili, l'art. 7, par. 2, del reg. Ue n. 1169/2011, sancisce l'obbligo di fornire le informazioni alimentari in modo preciso, chiaro e facilmente comprensibile per il consumatore, fermo restando che, in relazione ad alcune informazioni, come, ad esempio, quelle relative agli allergeni, è il regolamento stesso a stabilire specifiche modalità di presentazione volte ad accrescerne l'efficacia cognitiva⁽²⁶⁸⁾.

Infine, l'art. 7, par. 3, ribadisce che, fatte salve le deroghe previste dalla legislazione dell'Unione europea in materia di acque minerali naturali e alimenti destinati a un particolare utilizzo nutrizionale, le informazioni alimentari non devono attribuire ai prodotti alimentari proprietà curative o preventive di determinate patologie. In proposito, come è noto, la generalità e l'assolutezza di tale divieto, anch'esso già presente nella precedente dir. 2000/13/Ce, devono essere ridimensionate alla luce di quanto previsto dal reg. Ce n. 1924/2006, che disciplina le condizioni di utilizzo delle indicazioni nutrizionali e sulla salute per i prodotti alimentari⁽²⁶⁹⁾.

L'elenco delle fattispecie contemplate dall'art. 7 non ha, tuttavia, carattere tassativo, com'è facile dedurre dal fatto che tale elenco è preceduto dalla locuzione «in particolare». D'altronde, vi sono senz'altro altre fattispecie, oltre a quelle contemplate dall'art. 7 del

⁽²⁶⁸⁾ Come evidenziato da S. BOLOGNINI, *Linee-guida della nuova normativa europea relativa alla «fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori»*, cit., p. 645 e da M. GIUFFRIDA, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, cit., p. 87, anche l'art. 7, par. 2, del reg. Ue n. 1169/2011 non può considerarsi innovativo nei contenuti, dal momento che riprende quanto già affermato all'art. 13, par. 2, della dir. 2000/13/Ce, seppur estendendone il campo di applicazione a tutte le informazioni, siano esse obbligatorie oppure volontarie.

⁽²⁶⁹⁾ Prima dell'introduzione del reg. Ce n. 1924/2006, l'impiego di *claims* riguardanti le caratteristiche nutrizionali di determinati prodotti alimentari, o i benefici per la salute, sia generici sia, in sostanza, più specifici, derivanti dal loro consumo, non essendo disciplinato a livello europeo, era lasciato alla disciplina dettata dagli Stati membri. Muovendo dal presupposto che l'utilizzo dei *claims* nutrizionali e sulla salute avrebbe potuto rappresentare uno strumento utile nel mercato dei prodotti alimentari e che la mancanza di una disciplina uniforme in materia avrebbe continuato a creare gravi ostacoli alla libera circolazione delle merci, il legislatore europeo ha optato per l'introduzione del reg. Ce n. 1924/2006. Quest'ultimo, avendo attuato un'armonizzazione assoluta con riferimento all'utilizzo da parte degli operatori del settore alimentare dei *claims* nutrizionali e sulla salute, ha anticipato l'armonizzazione massima operata dal reg. Ue n. 1169/2011, rispetto al quale il reg. Ce n. 1924/2006 si colloca, pur sempre, in rapporto di *species a genus*. Per una panoramica generale sulla normativa in materia di indicazione nutrizionali e sulla salute si vedano, in particolare, P. BORGHI, *I claims nutrizionali e salutistici*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 224 ss. e CAPELLI e F. KLAUS B., *Il regolamento Ce n. 1924/2006 in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute che dovranno essere osservate a partire dal 1° luglio 2007 dagli operatori del settore alimentare e dalle Autorità di controllo*, in *Alimenta*, 2007, p. 105 ss.

reg. Ue n. 1169/2011 che, pure, paiono integrare gli estremi di pratiche di informazione non leali: si pensi, ad esempio, alla violazione degli obblighi relativi alle modalità di presentazione, previsti, in modo specifico, per alcune tipologie di informazioni, oppure alla mera omissione delle informazioni previste come obbligatorie. Circa la natura “sleale” di tali fattispecie non possono nutrirsi particolari dubbi, in quanto, come è stato osservato in dottrina, la natura meramente esemplificativa dell’elenco contenuto nell’art. 7 consente di includere nel divieto di indurre in errore i consumatori qualsiasi pratica non conforme a quanto previsto nel regolamento e tale da minare alla base il raggiungimento degli obiettivi sanciti dall’art. 1 di esso ⁽²⁷⁰⁾.

Alla luce di ciò, la concreta applicazione dell’obbligo di fornire in modo leale le informazioni alimentari finisce per richiedere, di volta in volta, una lettura in combinato disposto dell’art. 7 e delle disposizioni del regolamento che si assumano violate, al fine di valutare se, con riferimento alle circostanze specifiche del caso, sussistano o meno gli estremi di una pratica informativa sleale.

Ebbene, se è vero che la formulazione dell’art. 7 del reg. Ue n. 1169/2011 riprende, sostanzialmente, quanto già stabilito dall’art. 2 della dir. 2000/13/Ce, sembra comunque legittimo domandarsi se il divieto di indurre in errore i consumatori non assuma un significato e/o una portata innovativi, alla luce del quadro normativo entro il quale esso si iscrive e con il quale deve necessariamente coordinarsi.

Invero, nella dir. 2000/13/Ce, il divieto di indurre in errore il consumatore finale rispondeva alle logiche proprie di tale atto normativo, avendo quale funzione primaria quella di garantire il corretto svolgimento della gara concorrenziale fra le imprese, e, solo in via mediata e indiretta, quella di assicurare la tutela degli interessi dei consumatori. Con riferimento a questi ultimi, peraltro, la protezione accordata dal sistema riguardava principalmente le considerazioni economiche e sanitarie, ed era, pertanto, solo rispetto a queste ultime che risultava parametrata la valutazione di ingannevolezza delle informazioni alimentari ⁽²⁷¹⁾.

⁽²⁷⁰⁾ Si veda, in proposito, L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento n. 1169/2011*, cit., p. 664, il quale osserva: «Il fatto che venga evitata l’elencazione tassativa dei comportamenti vietati utilizzano la locuzione “in particolare” e che lo stesso art. 7 stabilisca che “le informazioni sugli alimenti sono precise, chiare e facilmente comprensibili per il consumatore” e che “le informazioni sugli alimenti non attribuiscono a tali prodotti la proprietà di prevenire, trattare o guarire una malattia umana, né fanno riferimento a tali proprietà”, e che queste regole si applicano non solo all’etichette, ma anche alla pubblicità e alla presentazione degli alimenti rende il sistema onnicomprensivo e probabilmente perfettamente tutorio».

⁽²⁷¹⁾ Sul punto sembra utile richiamare le osservazioni svolte da A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agroalimentare*, cit., p. 328, la quale, facendo riferimento alla giurisprudenza europea formatasi intorno all’art. 2 della dir. 2000/13/Ce, rileva che il divieto di trarre in

Nello scenario entro il quale si colloca, invece, il reg. Ue n. 1169/2011, improntato a garantire un elevato livello di protezione dei consumatori, l'ambito degli interessi consumeristici presi in considerazione si amplia notevolmente, di pari passo con l'approfondimento, da parte delle istituzioni europee, delle cc.dd. politiche di accompagnamento nel mercato interno, che impongono, come si è già avuto modo di sottolineare, un deciso ripensamento delle funzioni tradizionalmente ascrivibili alla comunicazione commerciale, in particolare mediante un'accentuazione dei profili educativi e di auto-responsabilità del consumatore finale.

Come si cercherà di dimostrare qui di seguito, si ritiene che tali aspetti incidano sulla tutela del consumatore dall'eventuale inganno, addirittura modificando, *rectius*, ampliando i presupposti in presenza dei quali può configurarsi il pericolo che egli venga indotto in errore.

7. (Segue). I “confini mobili” del principio di lealtà delle informazioni alimentari e le potenzialità insite nel combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 3, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011 ai fini dell'espansione degli obblighi informativi. Il caso dell'indicazione dell'origine e della provenienza per i prodotti dei territori occupati dallo Stato di Israele.

Quanto sinora rilevato in merito alla possibilità di rileggere il dovere di lealtà delle informazioni alimentari, caricandolo di nuovi significati, a fronte del quadro normativo entro il quale esso si colloca, parrebbe aver trovato una prima conferma in una recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che, nonostante non appaia del tutto condivisibile, ha sicuramente svelato le potenzialità insite nel combinato disposto dell'art. 3, par. 1, e dell'art. 7 del reg. Ue n. 1169/2011, ai fini dell'ampliamento della portata applicativa di quest'ultimo ⁽²⁷²⁾.

errore i consumatori mediante le informazioni alimentari è stato interpretato dalla Corte di giustizia in senso strettamente funzionale all'obiettivo di garantire il proficuo svolgimento degli scambi commerciali, obiettivo rispetto al quale la tutela degli interessi conoscitivi dei consumatori risultava, invero, strumentale. In questi termini va letto, peraltro, il riferimento al parametro del consumatore medio, quale consumatore normalmente informato e ragionevolmente accorto ed avveduto, il cui impiego a livello giurisprudenziale è risultato il più delle volte funzionale alla ripetuta negazione del carattere ingannevole di determinate fattispecie.

⁽²⁷²⁾ Corte giust., sent. 12 novembre 2019, in causa C-363/18, *Organisation juive européenne e Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances*, in *Raccolta*, 2019, p. I-954 ss. La pronuncia *de qua* è stata commentata, insieme ad altre recenti sentenze della Corte di giustizia relative all'obbligo di indicare in etichetta l'origine degli alimenti, da F. ALBISINNI, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, in *Riv. dir. alim.*, 2020, fasc. 3, p. 53 ss.

Nel caso di specie, la Corte di giustizia è stata chiamata a chiarire, in via pregiudiziale, se, in base alle disposizioni del reg. Ue n. 1169/2011, gli alimenti originari dei territori occupati dallo Stato di Israele dal 1967, quali la Cisgiordania, le alture del Golan e Gerusalemme est ⁽²⁷³⁾, debbano recare, quale paese d'origine, la menzione di tali territori, in luogo di quella riferita allo Stato di Israele, e se, nel caso in cui gli alimenti provengano da un insediamento israeliano, se ne debba dare conto in etichetta, aggiungendo anche l'indicazione di tale provenienza.

La questione sottoposta al vaglio della Corte di giustizia discende dall'impugnazione, dinnanzi al *Conseil d'Etat*, del parere del 24 novembre 2016 del Ministero delle finanze e dell'economia francese, intitolato «*Avis aux opérateurs économiques relatif à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par [l'État d']Israël depuis juin 1967*» ⁽²⁷⁴⁾.

All'interno di tale parere, in linea con quanto già affermato dalla Commissione europea nella «*Comunicazione interpretativa relativa all'indicazione di origine delle merci dei territori occupati da Israele dal giugno del 1967*», pubblicata il 12 novembre 2015 ⁽²⁷⁵⁾, si affermava il divieto di indicare, per i prodotti *de quibus*, la menzione di

⁽²⁷³⁾ Si vedano, in proposito, le conclusioni dell'Avvocato Generale Gerard Hogan, presentate il 13 giugno 2019, consultabili al [link](https://curia.europa.eu/juris/document.jsf?docid=214961&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=18&text=etichettatura%2Bd%2527origine%2B) *curia.europa.eu/juris/document.jsf?docid=214961&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=18&text=etichettatura%2Bd%2527origine%2B*, punti 4-7, ove il contesto storico nel quale si inserisce la vicenda esaminata dalla Corte di giustizia, viene riassunto in questi termini: «A seguito di una breve campagna militare svoltasi nel giugno 1967, Israele ha occupato alcuni territori che erano stati precedentemente parte di, o controllati da, tre altri Stati, segnatamente l'Egitto, la Siria e la Giordania. Nel caso dell'Egitto, il territorio in questione era quello della penisola del Sinai e la Striscia di Gaza (l'Egitto ha amministrato la Striscia di Gaza dal 1948 al 1967, anche se questa non faceva di per sé parte dell'Egitto). Le alture del Golan facevano parte della Siria, mentre la Cisgiordania e Gerusalemme Est erano state amministrare dalla Giordania tra il 1948 e il 1967. Per quanto concerne il Sinai, questo territorio è stato restituito all'Egitto con il trattato di pace tra Egitto e Israele del 1979. Israele ha evacuato la Striscia di Gaza nel 2005, anche se controlla l'accesso al territorio per via terrestre, aerea e marittima. La Striscia di Gaza è attualmente sotto il controllo *de facto* dell'organizzazione nota come Hamas. Fatta eccezione per una piccola parte del territorio restituita alla Siria nel 1974 e un'esigua zona demilitarizzata, le alture del Golan rimangono sotto occupazione israeliana. Le alture del Golan sono state effettivamente annesse da Israele nel dicembre 1981. Anche Gerusalemme Est rimane occupata da Israele. La situazione della Cisgiordania è più complessa. Parte di essa è amministrata dall'Autorità nazionale palestinese, tuttavia ampie parti del territorio sono rivendicate da Israele. Israele ha inoltre realizzato estesi insediamenti per i suoi cittadini a Gerusalemme Est, in Cisgiordania e sulle alture del Golan. In precedenza, aveva realizzato tali insediamenti sul Sinai, ma questi ultimi sono stati smantellati quando il territorio suddetto è stato restituito al controllo egiziano. Vi erano inoltre alcuni insediamenti nella Striscia di Gaza, ma sono stati anch'essi smantellati quando Israele ha evacuato tale territorio nel 2005».

⁽²⁷⁴⁾ Il testo del parere è consultabile al [link](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033464109&categorieLien=id) *https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033464109&categorieLien=id*. Tale parere è stato impugnato dinnanzi al *Conseil d'Etat* sia dall'associazione *Organisation juive européenne*, sia dall'azienda vitivinicola *Vignoble Psagot L.t.d*, le quali, con due distinti ricorsi registrati, rispettivamente, il 24 e il 25 gennaio 2017, ne hanno chiesto l'annullamento per eccesso di potere e per violazione, in particolare, della disciplina di cui al reg. Ue n. 1169/2011.

⁽²⁷⁵⁾ Tale Comunicazione è pubblicata in *G.U.U.E.* n. C 375 del 12 novembre 2015, p. 4 ss.

Israele quale paese d'origine, dovendosi indicare, se del caso, il nome del territorio occupato; inoltre, in caso di provenienza del prodotto da un insediamento israeliano, nel parere del Ministero francese si stabiliva l'obbligo di menzionare in etichetta tale circostanza, al fine di renderne edotto il consumatore.

In estrema sintesi, la Corte di giustizia ha risposto affermativamente al quesito sottopostole, statuendo, in adesione alle conclusioni formulate dall'Avvocato Generale, che, in base alla normativa europea, è necessario «che gli alimenti originari di un territorio occupato dallo Stato di Israele [rechino] non solo l'indicazione di detto territorio, ma anche, nel caso in cui provengano da una località o da un insieme di località che costituiscono un insediamento israeliano all'interno del suddetto territorio, l'indicazione di tale provenienza» ⁽²⁷⁶⁾.

Nell'approcciarsi a tale pronuncia si devono tenere in considerazione due presupposti fondamentali.

Il primo, è costituito dal fatto che l'Unione europea non riconosce la sovranità di Israele sui territori occupati, ritenendo l'occupazione *de qua* contraria ai principi dell'autodeterminazione dei popoli. Ne consegue, sul piano internazionale, la condanna delle politiche di insediamento perpetrate da Israele in quei territori, in quanto realizzate in aperta violazione dei principi democratici e del diritto umanitario.

⁽²⁷⁶⁾ Si veda, in proposito, il punto 58 della sentenza. Giova evidenziare che la soluzione offerta dalla Corte ai quesiti pregiudiziali sottoposti alla sua attenzione ha richiesto, preliminarmente, un'opera chiarificatrice in ordine ai concetti giuridici di «paese d'origine» e di «luogo di provenienza», al fine di stabilire se possano essere ricondotti ad essi, rispettivamente, i territori occupati e gli insediamenti produttivi. Per quanto concerne il paese d'origine, la questione che si è posta pone il problema di stabilire se l'indicazione dell'origine vada intesa nella sua dimensione politico-costituzionale, ovvero nella sua dimensione prettamente geografica. Al riguardo, va rilevato che fra la formulazione dell'art. 26, par. 1, lett. a), del reg. Ue n. 1169/2011 e la disciplina doganale sussiste una discrepanza: mentre l'art. 26 fa riferimento solo al «paese d'origine», l'art. 60, par. 1 e 2 del reg. Ue n. 952/2013 considera sia i «paesi», sia i «territori» d'origine, ponendo tali espressioni in alternativa fra loro. Prendendo le mosse dalla considerazione che il termine «paese» deve essere inteso come sinonimo di Stato e che il termine «territorio» va riferito, invero, a uno spazio geografico che, pur trovandosi sotto la giurisdizione o sotto la responsabilità internazionale di uno Stato, dispone, tuttavia, sotto il profilo del diritto internazionale, di uno statuto proprio e distinto, la Corte di giustizia, alla luce del rinvio operato dal reg. Ue n. 1169/2011 alla disciplina doganale, ha ritenuto che l'obbligo previsto dall'art. 26, par. 2, del reg. Ue n. 1169/2011 riguardi non solo gli alimenti originari di «paesi», ma anche quelli originari di «territori». Conseguentemente, in virtù delle specificità del caso di specie, la Corte ha ritenuto che l'indicazione dell'origine per i prodotti provenienti dai territori occupati da Israele debba essere riferita a questi ultimi e non, invece, allo Stato di Israele, la cui sovranità – oltre a non essere riconosciuta come legittima dall'Unione europea – non elide la natura autonoma dello statuto di cui essi godono a livello internazionale. Per quanto concerne, invece, la riconduzione del concetto di insediamento a quello di luogo di provenienza, la Corte ha ritenuto che, stando alla lettera dell'art. 2, par. 2, lett. g) del reg. UE n. 1169/2011, il luogo di provenienza non sia né un paese, né un territorio, bensì uno spazio geografico più circoscritto, in ogni caso non coincidente con l'azienda dell'operatore del settore alimentare indicato in etichetta. Sotto questo profilo, pertanto, un insediamento – sebbene sottintenda una dimensione demografica più che geografica, facendo riferimento a un popolamento straniero - può considerarsi come un luogo di provenienza, purché, alla luce delle circostanze del caso concreto, esso rinvii a un luogo geograficamente determinato.

Il secondo, invece, è rappresentato dal fatto che, a detta della Corte, sulla base di un giudizio non statistico, bensì ampiamente discrezionale, la maggioranza dei consumatori europei è a conoscenza della questione israelo-palestinese e attribuisce rilievo alla circostanza che determinati prodotti provengano da contesti territoriali ove vengono tuttora perpetrate gravi violazioni del diritto internazionale.

Orbene, è da tali considerazioni che muove l'intero percorso motivazionale svolto dalla Corte di giustizia. Con particolare riferimento all'indicazione dell'origine dei prodotti *de quibus*, il divieto di indicare Israele quale paese d'origine, in luogo del nome del territorio occupato, non si presta a particolari rilievi, essendo conforme al generale obbligo di fornire informazioni veritiere e non ingannevoli al consumatore finale, posto il mancato riconoscimento da parte dell'Unione europea della sovranità israeliana su tali territori.

Ciò che desta interesse, tuttavia, è che la Corte, discostandosi dalle conclusioni svolte dalla Commissione europea, prima, e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze francese, poi, ha affermato che l'indicazione dell'origine per i prodotti *de quibus* è sempre obbligatoria, in quanto la sua assenza può *a priori* indurre in errore il consumatore, non consentendogli l'adozione di una scelta consapevole sotto il profilo etico.

Ponendo mente a quanto già osservato con riferimento all'obbligo di indicare l'origine ai sensi dell'art. 26 del reg. Ue n. 1169/2011, non si può non rilevare che, nel caso di specie, all'informazione *de qua* viene ascritta una funzione nuova e diversa rispetto a quella di mettere in luce l'esistenza di un legame più o meno caratterizzante fra l'alimento e il contesto territoriale di provenienza: la sentenza in esame, infatti, sembrerebbe attribuire all'informazione sull'origine il compito di sottolineare la provenienza dell'alimento da un contesto ritenuto problematico sotto il profilo del rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale ⁽²⁷⁷⁾.

Inoltre, ed è questo l'aspetto più interessante, il riferimento alle considerazioni etiche funge da strumento per consentire un'estensione dell'obbligo di indicare l'origine in etichetta, quando, invece, in base a quanto stabilito dall'art. 26, par. 2, lett. a), del reg. Ue

⁽²⁷⁷⁾ È evidente, infatti, che, nel caso di specie, l'indicazione obbligatoria dell'origine cisgiordana o siriana di un prodotto in luogo di quella israeliana non sottende alcun legame specifico fra l'alimento e il territorio indicato, nel senso che non è finalizzata a mettere in evidenza che alcune qualità o caratteristiche del primo dipendono dal secondo. L'indicazione dell'origine risulta funzionale, piuttosto, a mettere "in guardia" il consumatore in merito al fatto che dietro a un determinato prodotto esistono una storia e un contesto politico ben precisi, che, nell'ottica della Corte, pur non incidendo sulle caratteristiche intrinseche dell'alimento, devono renderne più cauto l'acquisto, in ragione delle implicazioni etiche che esso potrebbe avere, tenuto conto anche della posizione assunta dall'Unione europea in merito alla c.d. questione israeliana.

n. 1169/2011, tale obbligo dovrebbe sussistere, in generale, solo se «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». Senonché, nella pronuncia in questione, l’obbligo di indicare l’origine viene reputato sussistente in ogni caso, a prescindere, cioè, dal fatto che vi siano o meno elementi che possano indurre il consumatore a ritenere che l’alimento abbia un’origine diversa da quella effettiva.

Le potenzialità insite nel combinato disposto dell’art. 3, par. 1 e dell’art. 7 del reg. Ue n. 1169/2011 sono ancora più evidenti se si pone mente all’altra questione sottoposta alla Corte, ovvero se, nel caso di prodotti provenienti dagli insediamenti israeliani, debba essere indicata, in aggiunta all’origine – già di per sé obbligatoria – anche la provenienza. La risposta affermativa data dalla Corte conferma che le considerazioni non patrimoniali menzionate dall’art. 3, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011, possono, in taluni casi, portare a una sensibile estensione del novero degli obblighi informativi in virtù del dovere di lealtà informativa di cui all’art. 7⁽²⁷⁸⁾. Si tenga presente, infatti, che il regolamento prevede che l’indicazione della provenienza è alternativa a quella dell’origine ed è rimessa ad una decisione di opportunità dell’operatore del settore alimentare: tuttavia, nel caso esaminato dalla Corte, l’indicazione della provenienza dell’alimento da un insediamento israeliano viene ad aggiungersi, in via obbligatoria, alla già presente indicazione dell’origine, e ciò proprio al fine di tutelare gli interessi etici dei consumatori.

Invero, le specificità del caso di specie impongono cautela nell’interpretazione della sentenza di cui si discute. È chiaro, infatti, che la valorizzazione delle considerazioni etiche di cui all’art. 3, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011 risponde a una precisa finalità, quale quella di riaffermare la posizione assunta dall’Unione europea rispetto alla questione israello-palestinese anche sul piano economico⁽²⁷⁹⁾, fornendo ai consumatori,

⁽²⁷⁸⁾ Emerge chiaramente dalla pronuncia che la Corte intende assicurare al consumatore le informazioni necessarie per distinguere i prodotti ottenuti all’interno degli insediamenti israeliani rispetto a quelli ottenuti al di fuori di essi, che potrebbero, nel caso dei prodotti cisgiordani, essere etichettati semplicemente come «prodotto della Cisgiordania (prodotto palestinese)» o anche «prodotto della Palestina».

⁽²⁷⁹⁾ L’impressione che si ricava dalla lettura della sentenza è che la tutela del consumatore e dei suoi interessi di carattere etico rappresenti solo un *camouflage* del reale obiettivo, ovvero quello di strumentalizzare l’obbligo di indicazione dell’origine in etichetta al fine di garantire il rispetto delle posizioni e degli impegni dell’Unione europea adottati sul piano internazionale. L’indicazione dell’origine risulta funzionale a mettere “in guardia” il consumatore in merito al fatto che dietro al prodotto esiste una storia e un contesto politico ben precisi, che, se anche non incidono sulle caratteristiche materiali dell’alimento, devono – nell’ottica della Corte – renderne più cauto l’acquisto, in quanto si inseriscono entro dinamiche internazionali rispetto alle quali l’Unione europea ha assunto una posizione netta. Il rischio

attraverso l'etichettatura d'origine, le informazioni, di fatto, necessarie per evitare l'acquisto dei prodotti ottenuti negli insediamenti israeliani, in un certo senso quasi "boicottandoli" ⁽²⁸⁰⁾. A ben vedere, tale aspetto della sentenza solleciterebbe una riflessione sul concetto stesso di consapevolezza delle decisioni assunte dai consumatori e, quindi, sui "confini" della loro libertà di scelta, che, almeno con riferimento al caso di specie, al di là delle peculiarità del contesto politico in cui esso si colloca, sembrerebbe non "assoluta", ma in qualche modo asservita a un tentativo di omologazione del pensiero, *rectius*, delle decisioni d'acquisto, in nome del tipo di crescita economica e sociale che l'Unione europea intende perseguire.

Allo stesso tempo, tuttavia, per quanto qui d'interesse, rimane il fatto che la sentenza ora considerata apre il campo a una sensibile evoluzione del divieto di indurre in errore i consumatori attraverso la fornitura delle informazioni alimentari, non potendosi escludere che, in futuro, vengano adottate altre pronunce che, muovendo dalle altre considerazioni menzionate dall'art. 3, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011, portino a una rilettura ulteriore dell'art. 7, estendendone ancora i confini, ovvero determinando l'imposizione, in capo agli operatori del settore alimentare, di nuovi obblighi informativi, laddove ciò risulti funzionale a garantire la "consapevolezza" delle decisioni commerciali anche in una prospettiva esistenziale e, finanche, politica.

di una simile impostazione è che la funzione educativa che tende sempre più ad essere attribuita all'informazione alimentare (come visto anche in sede di disamina dell'etichettatura nutrizionale), sconfini verso una sorta di appiattimento culturale, nella misura in cui l'etichetta, da strumento cognitivo, si trasformi in uno strumento per orientare le scelte di consumo verso un'unica direzione, ovvero quella decisa di volta in volta dalle istituzioni europee in base alle politiche perseguite.

⁽²⁸⁰⁾ Ci si permette di impiegare il verbo "boicottare" perché è lo stesso Avvocato generale, nelle sue conclusioni, a paragonare il caso di specie a quello dei prodotti sudafricani nel periodo dell'*apartheid*, che, come è noto, sono stati oggetto di vere e proprie campagne di boicottaggio nei Paesi occidentali e, in particolare, in Europa. In particolare, nelle conclusioni dell'Avvocato Generale, al punto 51, si legge: «A mio parere, il riferimento alle "considerazioni di natura etica" nell'ambito dell'etichettatura del paese di origine è chiaramente un riferimento a quelle più ampie considerazioni di natura etica che possono indirizzare il pensiero di alcuni consumatori prima dell'acquisto. Così come molti consumatori europei si sono opposti all'acquisto di beni sudafricani nel periodo dell'*apartheid*, prima del 1994, i consumatori attuali potrebbero sollevare obiezioni su motivi analoghi in relazione all'acquisto di beni da un determinato paese, perché, ad esempio, esso non è una democrazia, o perché persegue particolari politiche o linee di condotta sociali che il consumatore può considerare discutibili o persino ripugnanti. Nell'ambito delle politiche israeliane, nei confronti dei territori occupati e degli insediamenti, potrebbero esserci alcuni consumatori che si oppongono all'acquisto di prodotti provenienti da tali territori, proprio perché l'occupazione e gli insediamenti integrano chiaramente una violazione del diritto internazionale. Non è ovviamente compito di questa Corte approvare o disapprovare tale scelta da parte del consumatore: è piuttosto sufficiente affermare che una violazione del diritto internazionale costituisce il tipo di considerazione di natura etica considerata legittima dal legislatore dell'Unione nel contesto della richiesta di informazioni sui paesi d'origine».

CAPITOLO III

IL DIFFICILE RACCORDO DEL REG. UE N. 1169/2011 RISPETTO ALLA DIR. 2005/29/CE, FRA INCERTEZZE INTERPRETATIVE ED ESIGENZE DI EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA DEI CONSUMATORI E DELLA LIBERA CONCORRENZA

SOMMARIO: 1. Sulla possibilità di configurare la disciplina europea in materia di informazioni alimentari quale *lex specialis* rispetto alla disciplina generale in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer*, tenuto conto, in ogni caso, della non perfetta convergenza degli obbiettivi e dei criteri applicativi del reg. Ue n. 1169/2011 e della dir. 2005/29/Ce. – 2. (*Segue*). La natura sussidiaria della dir. 2005/29/Ce e il problema del coordinamento tra la normativa generale in materia di pratiche commerciali sleali e le normative settoriali, anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. – 3. La violazione degli obblighi imposti dal reg. Ue n. 1169/2011, tra specificazioni del divieto di attuare pratiche commerciali ingannevoli di cui agli artt. 6 e 7 della dir. 2005/29/Ce e tipizzazioni di pratiche commerciali in ogni caso sleali specifiche per il settore alimentare. – 4. (*Segue*). Sulla violazione dell'obbligo di presentare le informazioni alimentari in modo non ambiguo o fuorviante e sulla violazione degli obblighi specifici di presentazione. Alcune riflessioni. – 5. Le caratteristiche percettive del consumatore finale di alimenti e la mancata menzione del consumatore vulnerabile: *deficit* di coordinamento rispetto alla direttiva in materia di pratiche commerciali sleali o scelta consapevole? Brevi riflessioni a margine dei recenti orientamenti della Corte di giustizia sulla figura del consumatore di prodotti alimentari.

1. Sulla possibilità di configurare la disciplina europea in materia di informazioni alimentari quale *lex specialis* rispetto alla disciplina generale in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer*, tenuto conto, in ogni caso, della non perfetta convergenza degli obbiettivi e dei criteri applicativi del reg. Ue n. 1169/2011 e della dir. 2005/29/Ce.

La questione relativa al raccordo della disciplina europea sulla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori con quella sulle pratiche commerciali sleali *business to consumer* si prospetta di particolare importanza, non solo perché è destinata ad incidere, *inter alia*, sul piano sanzionatorio, ma anche perché dal coordinamento delle due discipline possono derivare conseguenze rilevanti sotto il profilo sia della effettività della tutela accordata ai consumatori, sia della promozione delle politiche europee collegate alla comunicazione *business to consumer* nel mercato alimentare.

Al riguardo, è opinione diffusa in dottrina che fra il reg. Ue n. 1169/2011 e la dir. 2005/29/Ce intercorra un rapporto di *species a genus*, in base al quale eventuali violazioni della disciplina in materia di informazioni alimentari contribuirebbero a configurare tipologie specifiche di pratiche commerciali sleali ⁽²⁸¹⁾.

⁽²⁸¹⁾ S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 276, osserva al riguardo: «Il reg. Ue n. 1169/2011 offre, senz'altro, un ventaglio piuttosto ampio di possibili applicazioni del principio della *lex specialis*». Giova osservare che anche con riferimento alla precedente dir. 2000/13/Ce la dottrina riteneva che essa si ponesse in rapporto di specialità rispetto alla dir. 2005/29/Ce: ciò in ragione del fatto che anche la dir. 2000/13/Ce – come si è già avuto modo di ricordare – contemplava il divieto di indurre in errore il consumatore attraverso le informazioni fornite per il tramite

Tale rapporto di specialità parrebbe emergere, innanzitutto, dall'ambito oggettivo di applicazione delle due discipline. Al riguardo, non vi sono particolari dubbi in merito al fatto che gli alimenti rientrino nella nozione di «prodotto» di cui alla dir. 2005/29/Ce, così come non sussistono incertezze circa il fatto che la fornitura di informazioni *business to consumer* rientri nel concetto di «pratica commerciale», dal momento che, come si è già avuto modo di ricordare, tale espressione va intesa come riferentesi a qualsiasi «azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale, ivi compresi la pubblicità e il *marketing*, posta in essere da un professionista, direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori»⁽²⁸²⁾.

Per quanto concerne, più nello specifico, il requisito della diretta connessione⁽²⁸³⁾, merita di essere ribadito che la disciplina della comunicazione *business to consumer* nel settore alimentare risponde all'obiettivo primario di fornire al consumatore le informazioni necessarie a metterlo nelle condizioni di effettuare una scelta d'acquisto consapevole, al fine, quindi, di colmare o, quanto meno, attenuare le asimmetrie informative presenti sul mercato⁽²⁸⁴⁾. In questi termini, risulta chiaro che le disposizioni contenute nel reg. Ue n. 1169/2011, sono volte a disciplinare le condotte realizzate «prima» dell'acquisto alimentare: contemplano, cioè specifici obblighi precontrattuali gravanti sugli operatori del settore alimentare, a tutela della libertà di scelta dei consumatori, rientrando, pertanto, nell'ambito di applicazione dell'art. 3, par. 1, della dir. 2005/29/Ce⁽²⁸⁵⁾.

dell'etichettatura, della presentazione e della pubblicità dei prodotti alimentari. Sul punto, si vedano, S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 130 ss. e V. RUBINO, *Gli health claims e l'etichettatura degli alimenti*, cit., p. 26 ss.

⁽²⁸²⁾ Merita segnalare che l'ampiezza della sfera di applicazione della dir. 2005/29/Ce, tale da attrarre a sé «qualsiasi pratica commerciale che presenti un nesso diretto con la promozione, la vendita e la fornitura di un prodotto ai consumatori», è stata ribadita da Corte giust. 16 luglio 2015, in cause riunite C-544/13 e C-545/13, *Abcur*, in *Raccolta*, 2015, p. I-481 ss., punto 74.

⁽²⁸³⁾ Sul requisito della diretta connessione, si veda *sub* Cap. I.

⁽²⁸⁴⁾ Su tale aspetto ci si è già soffermati diffusamente *supra*, *sub* Cap. I. In proposito, di recente, un'attenta dottrina ha posto in relazione il tema della comunicazione *business to consumer* nel settore alimentare con le scoperte realizzate nel campo delle neuroscienze: A. DI LAURO, *Neuroscienze e diritto. Ripensare il libero arbitrio in campo penale, civile ed alimentare*, in *Riv. it. med. leg.*, 2018, p. 1429 ss., ha osservato, invero, che il reg. Ue n. 1169/2011, nel prevedere non solo specifici obblighi informativi, ma anche specifiche modalità di presentazione degli stessi, si muove entro una sostanziale evoluzione del modello «classico» di informazione, che, tenendo in considerazione gli apporti derivanti dalle scienze cognitive, mira a garantire sia la completezza dei dati conoscitivi forniti, sia la loro chiarezza, prestando attenzione al campo visivo nel quale essi sono collocati. Ciononostante, l'Autrice osserva che tale evoluzione non riesce ad elidere le asimmetrie informative di settore, che, anzi, sembrerebbero acuirsi a causa di una sempre maggiore densificazione dei contenuti presenti nelle etichette, la cui lettura, piuttosto che a una reale informazione del consumatore, porterebbe a un suo crescente disorientamento, per la quantità di dati forniti, nonché per la loro tecnicità.

⁽²⁸⁵⁾ S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 276, nt. 50, osserva: «Se per obblighi informativi precontrattuali si intendono tutte le informazioni che

Anche sotto il profilo soggettivo, le dinamiche che vedono coinvolti gli operatori del settore alimentare, da un lato, e i consumatori finali, dall'altro, paiono iscriversi a pieno diritto entro l'ambito di applicazione della dir. 2005/29/Ce. In particolare, la figura dell'operatore del settore alimentare responsabile della corretta fornitura delle informazioni sugli alimenti ai consumatori può essere ricondotta a quella del professionista cui fa riferimento la direttiva, trattandosi senz'altro di una persona fisica o giuridica che agisce nel quadro della sua attività «commerciale, industriale, artigianale o professionale»⁽²⁸⁶⁾.

Al contempo, la figura del consumatore di alimenti coincide con quella del consumatore preso in considerazione dalla dir. 2005/29/Ce, nonostante la presenza dell'aggettivo «finale», che serve a sottolineare che gli obblighi informativi contemplati dal reg. Ue n. 1169/2011 sussistono solo quando l'alimento è venduto al soggetto che lo ingerirà o che si presume possa ingerirlo⁽²⁸⁷⁾, e anche se il regolamento sulle informazioni alimentari tutela il consumatore sia *uti singulus*, sia come membro di una collettività.

Per quanto concerne gli obiettivi sottesi al reg. Ue n. 1169/2011 e alla dir. 2005/29/Ce, si è rilevato che ad entrambe le discipline va riconosciuta una natura conformativa e di regolazione del mercato: entrambe hanno, invero, come *ratio* quella di improntare i rapporti *business to consumer* a un generale principio di lealtà, per assicurare, attraverso la protezione dei consumatori, il buon funzionamento del sistema economico e concorrenziale. Tuttavia, se nella dir. 2005/29/Ce la tutela dei consumatori

devono essere fornite al consumatore prima che effettui la scelta d'acquisto, a ben vedere l'intero reg. Ue n. 1169/2011 mira ad assicurare che il consumatore abbia a disposizione – prima della conclusione del contratto – le informazioni che lo mettano in condizione di effettuare una scelta d'acquisto consapevole». Sul punto si veda anche M. TAMPONI, *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale: valore delle indicazioni obbligatorie e volontarie nella formazione del contratto*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Trattato di Diritto Agrario*, vol. 3, *Il Diritto agroalimentare*, cit., p. 596, il quale osserva che, nell'evoluzione del ruolo dell'informazione nel settore alimentare, quest'ultima ha assunto un rilievo «che deborda dal territorio puramente contrattuale per imporsi sotto forma di obblighi del venditore un tempo ignoti alla disciplina generale, che si spingono fino all'ambito della pubblicità. Non basta più, dunque, la sua non decettività, ma se ne impone l'obbligatorietà ai fini della transizione dalla tutela del contraente e dell'affidamento contrattuale, alla difesa dell'affidamento del mercato, in chiave di protezione del diritto alla salute e degli altri valori essenziali della persona».

Ciò nondimeno, diverse informazioni alimentari previste come obbligatorie sono destinate a giocare un rilievo non solo in sede di effettuazione della scelta d'acquisto, ma anche nel momento (successivo) del consumo dell'alimento, guidando le scelte del consumatore “dallo scaffale del supermercato, sino alla tavola”, come accade, ad esempio, nel caso delle informazioni concernenti la data di scadenza o il termine minimo di conservazione.

⁽²⁸⁶⁾ Si veda in proposito l'art. 2, lett. b), della dir. 2005/29/Ce.

⁽²⁸⁷⁾ Si veda, a tal proposito, quanto osservato da L. SALVI, *La nozione di consumatore e il consumatore di prodotti alimentari*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 79

risponde a una logica di strumentalità rispetto agli obiettivi di carattere mercantilistico, nel reg. Ue n. 1169/2011 la disciplina della comunicazione commerciale si fonda su un rapporto maggiormente improntato alla dialettica fra persona e mercato, entro un percorso normativo che, seppure non scevro da criticità, risulta fondato su un deciso rafforzamento della tutela dei consumatori.

In tale prospettiva, ad esempio, il novero degli interessi consumeristici presi in considerazione dal reg. Ue n. 1169/2011 risulta più ampio rispetto a quello cui fa riferimento la dir. 2005/29/Ce: mentre quest'ultima menziona i soli interessi economici dei consumatori, il reg. Ue n. 1169/2011, nel farvi pure riferimento, li post-pone agli interessi sanitari, affiancandovi, peraltro, anche gli interessi etici, ambientali e sociali.

Con riferimento a tale aspetto, *prima facie*, non parrebbe esservi una perfetta convergenza fra le due normative. Senonché tale divergenza pare poter essere superata in via interpretativa, osservando, da un lato, che le specificità che connotano l'alimento (sulle cui implicazioni esistenziali, politiche, sociali e ambientali ci si è già soffermati), incidono inevitabilmente sul comportamento economico del consumatore di prodotti alimentari, dall'altro, che la disciplina generale delle pratiche commerciali sleali *business to consumer* tutela il consumatore contro qualsivoglia condotta del professionista che lo induca ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbe adottato o che avrebbe assunto a condizioni differenti, a prescindere, quindi, dalle ragioni che lo abbiano indotto a tenere un determinato comportamento economico.

Il rapporto di specialità sussistente fra il reg. Ue n. 1169/2011 e la dir. 2005/29/Ce emerge, del resto, piuttosto chiaramente, anche dalla disamina dell'art. 7 e del 5° *considerando* del regolamento. In merito all'art. 7 è possibile osservare che, nonostante esso riprenda i contenuti dell'art. 2 della dir. 2000/13/Ce (che come è noto, è stata adottata prima dell'entrata in vigore della disciplina in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer*), la sua rubrica – «Pratiche leali d'informazione» – lascia intendere che tale disposizione mira a declinare il principio di lealtà, sancito, in via generale, dall'art. 5 della dir. 2005/29/Ce, con riferimento alla comunicazione rivolta ai consumatori di prodotti alimentari ⁽²⁸⁸⁾.

Il 5° *considerando* del reg. Ue n. 1169/2011, in mancanza di altre disposizioni che considerino in modo esauriente la questione dei rapporti fra i due plessi normativi, dal canto suo, contempla l'auspicio che le disposizioni dettate dal regolamento possano

⁽²⁸⁸⁾ In proposito, si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 126.

«integrare» i principi generali in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer*. Poiché non è dato rinvenire nel regolamento disposizioni che facciano in qualche modo riferimento alla dir. 2005/29/Ce ⁽²⁸⁹⁾, la scelta del legislatore europeo di impiegare il termine «integrazione» nel 5° *considerando* ⁽²⁹⁰⁾, pur non avendo quest'ultimo carattere precettivo, sembra comunque sottintendere la volontà di evidenziare l'esistenza di un rapporto di *species a genus* fra la disciplina europea sulla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori e quella sulle pratiche commerciali sleali *business to consumer*.

Non viene, tuttavia, chiarito come operi tale rapporto di integrazione, se cioè, le norme del regolamento sono destinate a costituire una disciplina a sé stante o se devono essere, invece, coordinate con la disciplina generale di cui alla dir. 2005/29/Ce.

Orbene, è chiaro che per tentare di dare una risposta a tale questione, risulta necessario prendere le mosse dalla natura sussidiaria della dir. 2005/29/Ce, dal momento che, solo analizzando in via generale i rapporti esistenti fra la normativa orizzontale in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer* e le normative settoriali, disciplinanti aspetti specifici di esse, è possibile gettare le basi per ricostruire il legame fra le previsioni contenute nella dir. 2005/29/Ce e quelle concernenti la fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

2. (Segue). La natura sussidiaria della dir. 2005/29/Ce e il problema del coordinamento fra la normativa generale in materia di pratiche commerciali sleali e le normative settoriali, anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Con riferimento alla natura sussidiaria della dir. 2005/29/Ce, giova richiamare il dettato dell'art. 3, par. 4, di essa, ove si statuisce che «in caso di contrasto» fra le disposizioni contenute nella direttiva e altre norme europee «che disciplinino aspetti

⁽²⁸⁹⁾ Neppure l'art. 7 del reg. Ue n. 1169/2011, invero, pur facendo riferimento al concetto di lealtà delle informazioni alimentari, contiene al suo interno un riferimento specifico alla dir. 2005/29/Ce, lasciando, dunque, all'interprete il compito di stabilire i rapporti fra le due normative.

⁽²⁹⁰⁾ Con significato analogo a quello di integrazione o completamento, la versione inglese del 5° *considerando*, recita: «*The general principles on unfair commercial practices should be complemented by specific rules concerning the provision of food information to consumers*»; quella francese «*Les principes généraux applicables aux pratiques commerciales déloyales devraient être complétés par des règles spécifiques concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires*»; quella tedesca «*Die allgemeinen Grundsätze in Bezug auf unlautere Geschäftspraktiken sollten durch spezielle Regelungen für die Information der Verbraucher über Lebensmittel ergänzt werden*».

specifici delle pratiche commerciali sleali, prevalgono queste ultime e si applicano a tali aspetti specifici».

Come precisato dal 10° *considerando*, tale criterio di coordinamento, che si ispira, secondo l'opinione maggioritaria, al principio *lex specialis derogat legi generali* ⁽²⁹¹⁾, risponde alla *ratio* di garantire un rapporto coerente fra la direttiva quadro e le normative di fonte euro-unitaria che si occupino, *inter alia*, di disciplinare aspetti specifici delle pratiche commerciali *business to consumer* in relazione a determinati settori, come, ad esempio, quelle che impongano obblighi informativi di carattere precontrattuale o contrattuale, e quelle che stabiliscano regole sulle modalità di presentazione delle informazioni ai consumatori ⁽²⁹²⁾.

Orbene, ricollegandosi a quanto detto poco sopra, alla luce del portato letterale dell'art. 3, par. 4, della dir. 2005/29/Ce, è lecito domandarsi se la disciplina contenuta nel reg. Ue n. 1169/2011, in materia di informazioni alimentari, in virtù della sua natura speciale e, quindi, derogatoria, prevalga sempre e in ogni caso sulla disciplina generale in materia di pratiche commerciali sleali, escludendone, di conseguenza, l'applicazione, ovvero se i rapporti fra i due plessi normativi debbano essere interpretati in modo differente,

⁽²⁹¹⁾ Anche nella relazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, intitolata «Prima relazione sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ("direttiva sulle pratiche commerciali sleali")», del 14 marzo 2013, COM (2013) 139 def., al punto 2.5 si qualifica il criterio di coordinamento di cui all'art. 3, par. 4, come declinazione del principio della *lex specialis*.

In dottrina si vedano, *ex multis*, G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, cit., p. 1070 ss.; ID., *La dir. 2005/29/Ce. Contenuti, rationes, caratteristiche*, cit., p. 32 ss.; G. B. ABBAMONTE, *The Unfair Commercial Practices Directive: an Example of the New European Consumer Protection Approach*, cit., p. 6 ss.; S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit. p. 276; EAD., *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, cit., p. 651; 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.*, 2016, p. 136 ss.; F. LUCCHESI, *Pratiche commerciali scorrette: definizioni e ambito di applicazione (artt. 18-19)*, in *Il contratto dei consumatori, dei turisti, dei clienti, degli investitori e delle imprese deboli. Oltre il consumatore*, a cura di G. Vettori, I, Padova, 2013, p. 170 ss.

In senso difforme, invece, si esprimono A. GENOVESE, *La concretizzazione del giudizio di scorrettezza delle pratiche commerciali rivolte ai consumatori nella giurisprudenza dell'AGCM relativa al settore bancario e il divieto di pratiche commerciali scorrette come principio generale dell'ordinamento*, in <http://www.orizzontideldirittocommerciale.it/media/10961/genovese.pdf>, p. 2 ss. e 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, p. 926 ss, i quali ritengono che il riferimento al principio di specialità sia improprio o comunque *sui generis*, dal momento che l'art. 3, par. 4, della dir. 2005/29/Ce risulterebbe orientato a stabilire meccanismi di coordinamento tra discipline concorrenti più articolati e complessi rispetto a quelli della *lex specialis*.

⁽²⁹²⁾ G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, cit., p. 1070 ss.

implicando, anche alla luce dell'auspicio formulato dal 5° *considerando* del regolamento, un vero e proprio sforzo di coordinamento ⁽²⁹³⁾.

In proposito, giova rilevare, sin d'ora, che la concreta applicazione del criterio di specialità di cui all'art. 3, par. 4, della dir. 2005/29/Ce è tutt'altro che agevole e priva di criticità, tanto che la stessa Commissione europea, in più occasioni, si è sentita in dovere di intervenire, al fine di chiarire i confini dell'ambito di applicazione della direttiva, nonché i rapporti intercorrenti fra essa e le normative settoriali.

La Commissione, in particolare, ha affermato che la mera esistenza di una normativa regolante aspetti specifici di una pratica commerciale non esclude, di per sé, l'applicazione della disciplina generale ⁽²⁹⁴⁾: infatti, dal momento che la dir. 2005/29/Ce è destinata ad operare come una sorta di «rete di sicurezza» ⁽²⁹⁵⁾, posta a protezione degli interessi dei consumatori e del mercato, deve ritenersi che gli obblighi imposti dalle normative settoriali vengano ad aggiungersi ai requisiti generali stabiliti dalla direttiva, i quali, a loro volta, sono destinati a colmare eventuali lacune presenti nelle normative settoriali.

In questi termini, laddove l'art. 3, par. 4, della dir. 2005/29/Ce fa riferimento all'esistenza di un «contrasto» fra disposizioni settoriali e disposizioni generali quale presupposto essenziale per la disapplicazione di queste ultime, intende limitare tale ipotesi all'eventualità nella quale fra le norme, generali e speciali, chiamate a disciplinare una medesima fattispecie, esista una situazione di radicale incompatibilità e, quindi, di antinomia.

Per quanto qui d'interesse, merita ricordare che tale orientamento interpretativo è stato ribadito anche nella lettera di messa in mora del 18 ottobre 2013 con la quale la

⁽²⁹³⁾ Si pongono tale questione S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 130 ss. e O. PINI, *Il riparto di competenze in materia di correttezza informativa sui prodotti alimentari: alcune riflessioni*, in *Riv. dir. alim.*, 2017, fasc. 4, p. 23, quest'ultima con riferimento al reg. Ce n. 1924/2006.

⁽²⁹⁴⁾ Si veda, in particolare, la relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, intitolata «*Prima relazione sull'applicazione della direttiva 2005/29/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/Cee del Consiglio e le direttive 97/7/Ce, 98/27/Ce e 2002/65/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento Ce n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ("direttiva sulle pratiche commerciali sleali")*», cit., punto 2.5 ove si afferma: «(...) l'esistenza di specifiche norme dell'Unione in un dato settore non esclude l'applicazione della direttiva: in questi casi e per tutti gli aspetti non disciplinati dalla *lex specialis*, la direttiva completa le norme settoriali e colma le eventuali restanti lacune nel regime di tutela dei consumatori contro le pratiche commerciali sleali».

⁽²⁹⁵⁾ Merita ricordare che la qualificazione della dir. 2005/29/Ce quale «rete di sicurezza» può rinvenirsi nel già citato «*Libro Verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea*», pubblicato dalla Commissione il 2 ottobre 2001.

Commissione ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia, lamentando la scorretta attuazione della dir. 2005/29/Ce e, in particolare del principio di specialità da essa sancito ⁽²⁹⁶⁾.

È noto che all'interno dell'ordinamento italiano, tanto a livello normativo, quanto a livello giurisprudenziale, sono stati assunti atteggiamenti ondivaghi rispetto al rapporto fra la disciplina in materia di pratiche commerciali sleali e le normative speciali, con particolare riferimento a quelle concernenti i cc.dd. settori regolati, per i quali risultano istituite autorità amministrative indipendenti chiamate a vigilare sul comportamento degli operatori economici a garanzia degli interessi degli utenti ⁽²⁹⁷⁾.

Nell'ambito di tali settori, infatti, la questione della natura sussidiaria della dir. 2005/29/Ce si intreccia strettamente con il problema del riparto delle competenze sanzionatorie tra l'AGCM e le altre autorità amministrative indipendenti, allorquando, in particolare, una medesima fattispecie si ponga in contrasto tanto con gli obblighi imposti dalla normativa settoriale, quanto con i precetti in materia di pratiche commerciali sleali.

In un primo tempo, il Consiglio di Stato, nell'applicare l'art. 19, co. 3, cod. cons., attuativo dell'art. 3, par. 4, della direttiva, aveva affermato, prima in sede consultiva ⁽²⁹⁸⁾, poi in sede giurisdizionale, con sei celebri sentenze rese dall'Adunanza Plenaria l'11 maggio 2012 ⁽²⁹⁹⁾, che, ai fini della disapplicazione degli artt. 20 ss. cod. cons., era

⁽²⁹⁶⁾ Si veda in proposito il documento COM (2013) 6682 def., sottoscritto dall'allora Vicepresidente della Commissione europea Viviane Reding, che ha dato avvio alla procedura d'infrazione n. 2169/2013 del 18 ottobre 2013, ai sensi dell'art. 258 TFUE, per «*Violazione della Direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali*».

⁽²⁹⁷⁾ Sul ruolo delle autorità di regolazione nel mercato concorrenziale si vedano, *ex multis*, AA. VV., *Regolazione e concorrenza*, a cura di G. Tesauro, Bologna, 2000, p. 11 ss.; S. CASSESE, *Quattro paradossi sui rapporti tra poteri pubblici ed autonomie private*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 2000, p. 389 ss.; ID., *Dalle regole del gioco al gioco delle regole*, in *Mercato conc. reg.*, 2002, p. 265 ss.; P. BILANCIA, *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, 2012, *passim*; G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti della repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, 2006, *passim*; F. ZAMMARTINO, *Le Autorità amministrative indipendenti: aspetti problematici e nuove prospettive*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, p. 944 ss.

⁽²⁹⁸⁾ Cons. Stato, sez. I, parere 3 dicembre 2008, n. 3999. Per un commento a tale parere e, in generale, per alcune considerazioni sul riparto delle competenze sanzionatorie fra *Antitrust* e Consob, si vedano A. GENOVESE, *La concretizzazione del giudizio di scorrettezza delle pratiche commerciali rivolte ai consumatori nella giurisprudenza dell'AGCM relativa al settore bancario e il divieto di pratiche commerciali scorrette come principio generale dell'ordinamento*, cit., p. 1 ss.; A. M. POLITO, *Consob o AGCM? Un breve commento al parere del Consiglio di Stato n. 3999/2008*, in <https://www.diritto.it/consob-o-agcm-un-breve-commento-al-parere-del-consiglio-di-stato-n-39992008/>, e O. PINI, *La precettività del valore del risparmio nella tutela del risparmiatore o «consumatore di servizi finanziari»*, in *Riv. AIC*, 2019, p. 169 ss.

⁽²⁹⁹⁾ Cons. Stato, Ad. Plen., sentenze 11 maggio 2012, n. 11, 12, 13, 14, 15 e 16, rese con riferimento al settore delle comunicazioni elettroniche e, dunque, con riferimento al riparto di competenze tra AGCM e AGCOM. Per un commento si vedano M. A. SANDULLI, *Sanzioni amministrative e principio di specialità. Riflessioni sull'unitarietà della funzione afflittiva*, in www.giustiziamm.it, 2012, fasc. 7, p. 1 ss.; EAD., *Competenze dell'AGCM e dell'AGCOM dopo l'Adunanza Plenaria*, in http://extranet.dbi.it/Archivio_allegati/Allegati/30962.pdf; L. TORCHIA, *Una questione di competenza: la*

sufficiente l'esistenza di una normativa di settore che, oltre a disciplinare in modo completo gli obblighi gravanti sugli operatori economici sotto il profilo informativo e di condotta, definisse i poteri ispettivi, inibitori e sanzionatori spettanti alla competente autorità di settore. Ne conseguiva che, sulla base di un'interpretazione del principio di specialità operante «per settori o per ordinamenti»⁽³⁰⁰⁾, laddove una pratica fosse risultata contraria sia alla disciplina di settore sia a quella generale, la violazione doveva essere sanzionata dalla sola autorità settoriale, mediante applicazione delle cc.dd. norme “speciali”.

Tale orientamento, che portava, di fatto, ad esautorare l'AGCM delle sue competenze in numerosi settori economici cruciali⁽³⁰¹⁾, muoveva dalla convinzione che la *ratio* dell'art. 3, par. 4, della dir. 2005/29/Ce fosse quella di impedire una sovrapposizione di

tutela del consumatore fra disciplina generale e disciplina di settore, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, n. 10; P. FUSARO, *Il riparto di competenze tra autorità amministrative indipendenti nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Federalismi.it*, 2013, fasc. 7, p. 1 ss.

⁽³⁰⁰⁾ Come evidenziato da P. FUSARO, *Il riparto di competenze tra Autorità amministrative indipendenti nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato*, cit., p. 27 ss., l'interpretazione del principio di specialità per settori presenta un aspetto positivo e uno negativo. Il primo riguarda il fatto che, una volta assunta la natura speciale di un determinato plesso normativo, l'interprete può prescindere da una complessa indagine da svolgere caso per caso in relazione alla singola fattispecie e tesa a stabilire quale disciplina nel concreto prevalga ai sensi dell'art. 3, par. 4, della direttiva, individuando, così, agevolmente l'autorità competente ad irrogare le sanzioni. Il secondo, invece, risiede nel fatto che la specialità per settori rischia di creare *deficit* di protezione dei consumatori, a causa della possibile prevalenza di normative meno garantiste o lacunose sotto determinati aspetti. A seconda, dunque, dell'impostazione che si scelga di seguire, mutano gli obiettivi ritenuti prioritari: se, infatti, si opta per una specialità per settori, è chiaro che la finalità primaria è quella della certezza del diritto; in caso, invece, di specialità per fattispecie, l'obiettivo principale diviene quello dell'onnicomprendività della tutela accordata ai consumatori/utenti, in special modo laddove tale criterio venga declinato in termini di complementarità tra discipline.

⁽³⁰¹⁾ La posizione espressa dall'AGCM in seno ai procedimenti che portarono alle Plenarie del 2012 era ben diversa. Come rilevato da G. M. BARDI, *Il conflitto di competenze in materia di pratiche commerciali scorrette nei settori regolati approda in Corte di Giustizia. Commento a Consiglio di Stato, sez. VI, ord. 17 gennaio 2017, n. 167*, in *Riv. della regolazione dei mercati*, 2017, p. 158: «AGCM riteneva che la locuzione “in caso di contrasto” avesse la funzione di evidenziare che la regola della prevalenza della disciplina di settore operava laddove le discipline intervenissero “a tutela del medesimo interesse, nei confronti degli stessi soggetti e delle stesse condotte con poteri analoghi”. E ciò sarebbe escluso dal fatto che istituzionalmente AGCOM non è direttamente preposta alla tutela dei consumatori – in funzione della quale vengono sanzionate le pratiche commerciali scorrette – bensì alla salvaguardia della concorrenzialità del mercato della telefonia mobile e del pluralismo dell'informazione. Secondo la prospettazione dell'AGCM, la diversità del bene protetto dalle due norme (da una parte i consumatori, dall'altra la concorrenza nella telefonia mobile) e il fatto che la norma speciale nulla disponga di specifico rispetto ai comportamenti sanzionati da AGCM, escluderebbero la regola della prevalenza di cui all'art. 19, co. 3, cod. cons., in quanto farebbero difettare la specialità: l'illecito posto in essere dall'impresa sanzionata, più che un unico fatto su cui convergono due norme apparentemente coesistenti sarebbe un duplice illecito». In forza di tale orientamento, l'*Antitrust* ha per lungo tempo continuato ad avviare procedimenti sanzionatori per pratiche commerciali scorrette anche nei settori regolati. In proposito, V. MOSCA, *Il riparto di competenze sulla tutela del consumatore all'esame della Corte di Giustizia. Commento a Consiglio di Stato, sez. VI, 17 gennaio 2017, n. 167-168*, in *Giornale di dir. amm.*, 2017, p. 520, ricorda i provvedimenti del 20 marzo 2013, PS83555 *Tim-Promozione Carta Vacanze* e 15 maggio 2013 PS8287 *Postemobile – Piani tariffari Zero Pensieri*.

discipline, anche e soprattutto al fine di evitare ipotesi di duplicazione sanzionatoria, ritenute, da taluni, in contrasto con il principio del *ne bis in idem* ⁽³⁰²⁾.

A fronte della posizione assunta dalla giurisprudenza amministrativa, il legislatore nazionale, per il tramite dell'art. 23, co. 12 *quinquiesdecies*, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 ⁽³⁰³⁾, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 ⁽³⁰⁴⁾, ha finito per escludere, espressamente, la competenza dell'*Antitrust* in presenza di «una regolazione di derivazione comunitaria con finalità di tutela del consumatore affidata ad altra autorità munita di poteri inibitori e sanzionatori e limitatamente agli aspetti regolati».

Non vi è chi non veda come, se si pone mente a quanto già rilevato in merito alle finalità sottese alla disciplina europea in materia di pratiche commerciali sleali, una simile impostazione ermeneutica presentasse il rischio di pericolosi vuoti di tutela, in quanto negava, proprio con riferimento ai settori più centrali per l'economia nazionale, la funzione di «rete di sicurezza» ascrivibile alla dir. 2005/29/Ce.

Non sorprende, pertanto, che la Commissione europea, a fronte della giurisprudenza del Consiglio di Stato del 2012 e del conseguente intervento normativo di cui al d.l. n. 95/2012, ribadendo la tesi della complementarità delle tutele ⁽³⁰⁵⁾, abbia avviato, nel corso

⁽³⁰²⁾ Invero, che il cumulo delle sanzioni previste dal Codice del consumo rispetto a quelle comminate dalle discipline settoriali possa comportare, nel concreto, una violazione del principio del *ne bis in idem* è questione controversa. Già G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, cit., p. 1074 auspicava che l'interpretazione dell'art. 19, co. 3, cod. cons. si muovesse nella direzione di consentire il cumulo tra le sanzioni *ad hoc*, comminate dalle autorità di settore, e quelle previste in via generale dal Codice del consumo, e ciò in una prospettiva di rafforzamento della tutela dei consumatori. Come osservato da A. M. ROVATI, *La tutela del consumatore nel settore delle comunicazioni elettroniche tra Autorità garante della concorrenza e del mercato ed Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: esistono spazi residui per le Autorità di regolazione?*, in *Riv. della regolazione dei mercati*, 2016, p. 154, una complementarità di tutela sotto il profilo sanzionatorio risponderebbe pienamente all'esigenza di garantire una maggiore protezione agli interessi dei consumatori/utenti in determinati settori, presidiati, non a caso, sia da norme generali sia da norme speciali (in questi settori, infatti, la violazione degli interessi degli utenti sarebbe più grave e giustificerebbe l'applicazione di una sanzione cumulativamente più severa rispetto a quella applicabile a fattispecie analoghe realizzate nei mercati non regolati).

⁽³⁰³⁾ D.l. 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», in *G.U.* n. 156 del 6 luglio 2012 – Suppl. Ordinario, n. 141, p. 1 ss.

⁽³⁰⁴⁾ L. 7 agosto 2012, n. 135, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», in *G.U.* n. 189 del 14 agosto 2012, – Suppl. Ordinario, n. 173, p. 1 ss.

⁽³⁰⁵⁾ In particolare, secondo la Commissione, a mente di quanto disposto dall'art. 3, par. 4 della dir. 2005/29/Ce, letto alla luce del 10° *considerando*, le norme speciali prevalgono su quelle generali solo allorché le norme speciali siano norme europee (e non di diritto nazionale), che riguardino aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali e sussista rispetto alle norme della direttiva una situazione di radicale incompatibilità. In caso contrario, gli obblighi specifici stabiliti dalla normativa di settore si aggiungono a quelli generali delineati dalla direttiva quadro. Sul punto si vedano anche le considerazioni espresse da A. M. ROVATI, *La tutela del consumatore nel settore delle comunicazioni elettroniche tra Autorità garante della concorrenza e del mercato ed Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: esistono spazi residui per le Autorità di regolazione? Nota a Consiglio di Stati, Adunanza Plenaria, 9 febbraio 2016*, n. 3, cit., p. 149.

del 2013, una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per errata applicazione del principio della *lex specialis*, di cui all'art. 3, par. 4, della dir. 2005/29/Ce.

La lettera di messa in mora inviata dalla Commissione al nostro Paese ha rappresentato un punto di svolta, provocando un vero e proprio mutamento di rotta a livello giurisprudenziale e legislativo rispetto ai rapporti fra la disciplina generale in materia di pratiche commerciali scorrette *business to consumer* e le discipline settoriali.

In seguito all'avvio della procedura d'infrazione, infatti, in sede di recepimento della dir. 2011/83/UE, il legislatore nazionale, oltre a procedere all'abrogazione del già menzionato art. 23, co. 12 *quinquiesdecies*, del d.l. n. 95/2012, ha introdotto, all'interno del Codice del consumo, l'art. 27, co. 1 *bis*, con il quale si è stabilito espressamente che «anche nei settori regolati, ai sensi dell'art. 19, co. 3, la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta, fermo restando il rispetto della regolamentazione vigente, spetta in via esclusiva all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che la esercita in base ai poteri di cui al presente articolo, acquisito il parere dell'Autorità di regolazione competente. Resta ferma la competenza delle Autorità di regolazione ad esercitare i propri poteri nelle ipotesi di violazione della regolazione che non integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta. Le Autorità possono disciplinare con protocolli di intesa gli aspetti applicativi e procedurali della reciproca collaborazione nel quadro delle rispettive competenze».

Mediante tale previsione, che è stata ritenuta dal Consiglio di Stato non innovativa, bensì di interpretazione autentica ⁽³⁰⁶⁾, pare che il legislatore nazionale, oltre ad avere affermato l'esclusiva competenza dell'*Antitrust* nella repressione delle pratiche commerciali scorrette, abbia inteso dare seguito alla tesi della complementarità delle tutele, quanto meno sotto il profilo sostanziale. Il riferimento all'esigenza di rispettare la «regolamentazione vigente» si presterebbe, infatti, ad essere inteso quale obbligo per l'AGCM di considerare, ai fini della valutazione della diligenza professionale, la normativa di settore, che andrebbe, quindi, ad «integrare» quella generale ⁽³⁰⁷⁾.

⁽³⁰⁶⁾ Si veda, in proposito, Cons. di Stato, Adunanza Plenaria, 9 febbraio 2016, n. 3 e 4. Per un commento a tale pronuncia si veda D. GALLO, *La competenza sanzionatoria nei rapporti tra Agcm e altre autorità indipendenti*, in *Giur. It.*, 2016, p. 1206 ss. In senso critico sul percorso argomentativo seguito dall'Adunanza Plenaria nelle pronunce *de quibus* vedasi M. BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e violazione della regolazione settoriale tra concorso apparente di norme e concorso formale di illeciti*, cit., p. 938 ss.

⁽³⁰⁷⁾ In tal senso, si veda V. MOSCA, *Il riparto di competenze sulla tutela del consumatore all'esame della Corte di giustizia*, cit., p. 521, il quale, tuttavia, segnala che la stessa AGCM, in alcuni provvedimenti di poco successivi all'introduzione dell'art. 27, co. 1 *bis*, ha sostenuto che gli obblighi regolamentari vigenti non assumevano rilievo ai fini del giudizio di diligenza professionale (si veda, in proposito, AGCM 13 gennaio 2015, PS 9465, *Wind Servizi Premium*).

A fronte di ciò, anche la giurisprudenza amministrativa, con le note sentenze gemelle pronunciate dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nel corso del 2016, ha optato per un parziale *revirement* dell'orientamento adottato nel 2012. Al riguardo, il Consiglio di Stato, nel suo più alto consesso, ha proposto di risolvere il potenziale concorso fra disposizioni sanzionatorie in termini non di specialità per ordinamenti o settori, bensì di specialità per fattispecie.

Più nello specifico, i giudici di Palazzo Spada, a fronte della violazione di un dovere informativo nell'ambito di un settore regolato, in relazione alla quale si veniva a determinare una sovrapposizione fra il plesso normativo speciale e quello generale in materia di pratiche commerciali scorrette di carattere aggressivo, hanno affermato la prevalenza della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette *business to consumer*, muovendo dalla considerazione che le pratiche commerciali aggressive sono connotate da una maggiore gravità rispetto al mero illecito settoriale⁽³⁰⁸⁾ e sono destinate, quindi, ad “assorbire” quest'ultimo, in applicazione del criterio penalistico di assorbimento/consumazione⁽³⁰⁹⁾.

Sulla base di tale impostazione, si è pervenuti, pertanto, a un'interpretazione dell'art. 19, co. 3, cod. cons. completamente diversa, che ha portato a qualificare come “speciale” e, quindi, prevalente la normativa in materia di pratiche commerciali scorrette – in specie, in materia di pratiche commerciali aggressive – e “generale” quella concernente l'illecito settoriale⁽³¹⁰⁾.

⁽³⁰⁸⁾ In proposito, giova richiamare M. BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e violazione della regolazione settoriale tra concorso apparente di norme e concorso formale di illeciti*, cit., p. 935, il quale, nell'evidenziare come la pronuncia dell'Adunanza Plenaria sia stata ispirata dall'esigenza, da un lato, di evitare una doppia risposta sanzionatoria, con (possibile) violazione del principio del *ne bis in idem*, dall'altro, di allinearsi all'orientamento interpretativo della Commissione europea, afferma che: «l'Adunanza Plenaria ha elaborato una costruzione articolata, nell'ambito della quale ha anzitutto teorizzato che un'omissione informativa – ovvero la condotta che nel sistema delle PCS viene qualificata come omissione ingannevole, spesso vietata dall'ordinamento non solo come PCI ma pure a titolo di illecito settoriale – può costituire anche una PCA. E, precisamente, è l'una (PCI/illecito settoriale) o l'altra (PCA) a seconda dell'intensità del condizionamento indebito che l'inganno genera sulla libertà di scelta del consumatore: minore nel caso (dell'illecito settoriale o) delle PCI e maggiore (anzi, di considerevole gravità) nel caso delle PCA. Coticché, in questa prospettiva, le pratiche ingannevoli (o, almeno, quelle aventi forma di omissioni a carattere decettivo) risultano essere illeciti meno gravi delle PCA, mentre tra le due categorie viene configurata una distinzione per così dire assiologica (ovvero, semplificando drasticamente, una differenza di intensità del disvalore sociale dell'illecito) e non ontologica (ovvero un *discrimen* fondato sulla struttura della fattispecie)».

⁽³⁰⁹⁾ Sui criteri, propri del diritto penale, per la risoluzione dei concorsi apparenti di norme, vedasi G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, V ed., Bologna, 2007, p. 667 ss.

⁽³¹⁰⁾ Così, M. BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e violazione della regolazione settoriale tra concorso apparente di norme e concorso formale di illeciti*, cit., p. 938 e M. CAPPAL, *Quando l'erosione dei limiti costituzionali avviene dall'interno: il caso dell'art. 27, co. 1 bis del codice del consumo e della sua (presunta) natura interpretativa*, in *Riv. AIC*, 2018, p. 9.

Tuttavia, tale interpretazione non è riuscita a dipanare del tutto i dubbi sull'esatta delimitazione dei margini applicativi della disciplina di repressione delle pratiche commerciali scorrette: in primo luogo, il Consiglio di Stato, di fatto, non ha applicato il principio di specialità, ma quello di consunzione/assorbimento; in secondo luogo, ha affermato la maggiore gravità delle pratiche commerciali scorrette di carattere aggressivo, senza chiarire se tale affermazione possa essere riferita anche a quelle di carattere ingannevole⁽³¹¹⁾.

Alla luce di ciò, la sesta sezione del Consiglio di Stato, nell'ambito del medesimo procedimento che aveva portato alle sentenze gemelle del 2016⁽³¹²⁾, ha deciso, infine, di disporre un rinvio pregiudiziale⁽³¹³⁾ dinnanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea⁽³¹⁴⁾.

In particolare, il Consiglio di Stato ha posto alla Corte di giustizia due gruppi di quesiti: il primo, riguardante la qualificazione di pratica aggressiva ai sensi della dir. 2005/29/Ce; il secondo, invece, relativo all'interpretazione del principio di specialità e al riparto di competenze fra AGCM e autorità nazionali di regolazione.

Prendendo in considerazione solo quest'ultimo *set* di quesiti, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di giustizia di chiarire «se la *ratio* della direttiva generale n. 2005/29/Ce quale rete di sicurezza per la tutela dei consumatori, nonché il considerando 10 e l'art. 3,

⁽³¹¹⁾ Sul punto, si veda A. D'ALESSIO, *Pratiche commerciali scorrette e violazione della disciplina sull'informazione alimentare*, in *Resp. civ. prev.*, 2020, p. 977 ss.

⁽³¹²⁾ Sul rapporto fra rinvio pregiudiziale e remissione all'Adunanza Plenaria si vedano le osservazioni di V. MOSCA, *Il riparto di competenze sulla tutela del consumatore all'esame della Corte di giustizia*, cit., p. 523. In particolare, l'Autore sottolinea che, sebbene il rinvio pregiudiziale trovi la propria causa di giustificazione nella primaria esigenza di chiarire l'interpretazione e la portata di una norma europea, sarebbe stato forse più opportuno procedere in prima battuta al rinvio pregiudiziale, e non alla remissione all'Adunanza Plenaria, in forza della sua pregnanza sostanziale, ma anche processuale.

⁽³¹³⁾ Cons. Stato, sez. VI, 17 gennaio 2017, ord. n. 167 e n. 168.

⁽³¹⁴⁾ Corte giust., 13 settembre 2018, causa C-54/17 e C-55/17, *Autorità garante della concorrenza e del mercato c. Wind Tre s.p.a., Vodafone Italia s.p.a.*, in *Raccolta*, 2018, p. I-710 ss. Sembra utile riassumere brevemente i fatti che hanno portato alla pronuncia *de qua*. In data 6 marzo 2012 l'AGCM comminava alle società Wind Telecomunicazioni s.p.a. e Vodafone Omnitel N.V. due sanzioni pecuniarie per violazione del divieto di attuare pratiche commerciali scorrette ai danni dei consumatori. In particolare, le due società si erano rese responsabili dell'attività di commercializzazione di SIM a clienti del tutto ignari del fatto che su di esse erano stati preimpostati servizi a pagamento. Tale condotta veniva qualificata in sede sanzionatoria quale pratica commerciale aggressiva ai sensi degli artt. 20, 24, 25 e 26 lett. f) cod. cons. Avverso le sanzioni, le due società presentavano ricorso avanti al TAR Lazio, lamentando, tra le altre cose, l'incompetenza dell'AGCM a favore di quella dell'AGCOM. Il Tar Lazio accoglieva i due ricorsi (TAR Lazio, sent. 18 febbraio 2013, n. 1754 e 1742), richiamandosi, peraltro, all'orientamento espresso dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nel corso del 2012. A fronte di ciò, l'AGCM proponeva appello dinnanzi al Consiglio di Stato, ribadendo la propria competenza. La Sesta Sezione del Consiglio di Stato, con le ordinanze del 18 settembre 2015, n. 4351 e 4352 si rivolgeva, come visto, all'Adunanza Plenaria, sottoponendole in particolare la questione relativa alla corretta interpretazione ed applicazione dell'art. 27, co. 1 *bis*, cod. cons. Solo a seguito delle già menzionate sentenze dell'Adunanza Plenaria, sempre la sesta sezione del Consiglio di Stato ha deciso, infine, di rivolgersi alla Corte di giustizia.

par. 4, della medesima direttiva n. 2005/29/Ce, ostino a una disciplina nazionale che riconduca la valutazione del rispetto degli obblighi specifici previsti dalla direttiva settoriale (...) nell'ambito di applicazione della direttiva generale n. 2005/29/Ce sulle pratiche commerciali scorrette, escludendo, per l'effetto, l'intervento dell'Autorità competente a reprimere una violazione della direttiva settoriale in ogni ipotesi che sia suscettibile di integrare altresì gli estremi di una pratica commerciale scorretta/sleale». Inoltre, il Consiglio di Stato ha chiesto alla Corte di giustizia di chiarire se, in conformità all'ordinamento europeo, il principio di specialità operi tra ordinamenti di norme, tra fattispecie o tra autorità ⁽³¹⁵⁾ e «se abbia riguardo alle sole disposizioni contenute nei regolamenti e nelle direttive europee, nonché alle norme di diretta trasposizione delle stesse, ovvero se includa anche le disposizioni legislative e regolamentari attuative dei principi di diritto europeo» ⁽³¹⁶⁾. Infine, la Corte di giustizia è stata chiamata a precisare, una volta per tutte, se il termine «contrasto» impiegato dall'art. 3, par. 4, della dir. 2005/29/Ce vada inteso come antinomia insanabile o come concorso di norme generali e speciali relativamente ad una medesima fattispecie ⁽³¹⁷⁾.

Nell'esaminare congiuntamente tali questioni, la Corte di giustizia ha ritenuto opportuno prendere le mosse dal dettato dell'art. 3, par. 4, della dir. 2005/29/Ce, affermando, innanzi tutto, che il criterio di coordinamento da essa contemplato è destinato a trovare applicazione solo con riferimento ai rapporti tra norme di diritto dell'Unione europea, non riguardando, per contro, le norme nazionali, neppure allorquando esse risultino attuative dei principi di diritto euro-unitario ⁽³¹⁸⁾.

Per quanto concerne la questione relativa all'interpretazione del concetto di «contrasto» fra norme generali e norme speciali, quale presupposto per la disapplicazione

⁽³¹⁵⁾ Più nello specifico, la sesta sezione del Consiglio di Stato ha chiesto «se il principio di specialità sancito dall'art. 3, par. 4 della direttiva n. 2005/29/Ce debba essere inteso quale principio regolatore dei rapporti tra ordinamenti (ordinamento generale e ordinamenti di settore), oppure dei rapporti tra norme (norme generali e norme speciali) oppure ancora dei rapporti tra Autorità preposte alla regolazione e vigilanza dei rispettivi settori».

⁽³¹⁶⁾ Si veda, in proposito, il sesto quesito formulato dal Consiglio di Stato.

⁽³¹⁷⁾ In particolare, nel formulare il quinto quesito, la sesta sezione del Consiglio di Stato ha chiesto «se la nozione di “contrasto” di cui all'art. 3, par. 4, della direttiva n. 2005/29/Ce possa ritenersi integrata solo in caso di radicale antinomia tra le disposizioni della normativa sulle pratiche commerciali scorrette e le altre norme di derivazione europea che disciplinano specifici aspetti settoriali delle pratiche commerciali, oppure se sia sufficiente che le norme in questione dettino una disciplina difforme dalla normativa sulle pratiche commerciali scorrette in relazione alle specificità del settore, tale da determinare un concorso di norme (*Normenkollision*) in relazione ad una stessa fattispecie concreta».

⁽³¹⁸⁾ Si vedano, in proposito, i punti 58 e 59 della sentenza della Corte. Trova pertanto conferma quanto già rilevato da G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, cit., p. 1075, in merito al fatto che eventuali concorsi fra norme del Codice del consumo e norme prettamente nazionali, non attuative di direttive europee, vadano sempre risolti a favore delle prime.

delle prime rispetto alle seconde, la Corte, aderendo alla tesi restrittiva esposta dalla Commissione europea nella lettera di messa in mora indirizzata all'Italia, afferma che tale espressione, lungi dall'indicare una mera difformità di discipline, fa riferimento ad una situazione nella quale le norme settoriali si contrappongono nettamente a quelle generali, determinando una situazione di radicale incompatibilità delle une rispetto alle altre ⁽³¹⁹⁾. Dalla definizione di contrasto formulata dai giudici di Lussemburgo emerge come essi, al pari della Commissione europea, si muovano nella direzione di un principio di specialità operante tra fattispecie, piuttosto che tra settori od ordinamenti (in tal modo avallando l'orientamento da ultimo espresso dal Consiglio di Stato), in una prospettiva volta a garantire un sistema di tutela quanto più completo possibile sia per i consumatori sia per gli operatori economici.

Con riferimento alla questione concernente l'ambito di applicazione sostanziale della dir. 2005/29/Ce, e i conseguenti suoi rapporti con le normative settoriali, ci si sarebbe, forse, potuti attendere dalla Corte di giustizia una disamina maggiormente approfondita, viste e considerate le problematiche applicative riscontrate nell'ordinamento italiano. Tuttavia, la sentenza, in modo piuttosto rapido, si limita ad affermare che, ogni qualvolta non sussista un contrasto fra disciplina generale e disciplina speciale, l'applicazione della prima «non è pregiudicata» ⁽³²⁰⁾. Nonostante ciò, sebbene il rinvio effettuato dal Consiglio di Stato avrebbe potuto rappresentare una buona occasione per ribadire (ancora una volta) la natura di «rete di sicurezza» della dir. 2005/29/Ce, l'utilizzo dell'espressione «non è pregiudicata» sembra suggerire che i giudici di Lussemburgo abbiano voluto rifarsi al ragionamento già ribadito, oltre che dalla Commissione europea, anche dalla stessa Corte di giustizia in alcune precedenti pronunce ⁽³²¹⁾, in forza del quale, in assenza di antinomia, accanto alla disciplina settoriale (di fonte euro-unitaria) devono trovare

⁽³¹⁹⁾ Si vedano, in proposito, i punti 60 e 61 della sentenza della Corte.

⁽³²⁰⁾ Si vedano, in proposito, i punti 67 e 69 della sentenza della Corte.

⁽³²¹⁾ Al riguardo, si veda altresì Corte giust., 16 luglio 2015, in cause riunite C-544/13 e C-545/13, *Abcur*, cit., in materia di pratiche pubblicitarie riguardanti alcuni medicinali ad uso umano. In tale occasione, la Corte, analizzando i rapporti fra la dir. 2001/85/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, in *G.U.C.E.* n. L 311 del 28 novembre 2001, p. 67 ss., e la dir. 2005/29/Ce ha ribadito che quest'ultima non trova applicazione solo qualora sussista una situazione di incompatibilità rispetto alla disciplina speciale. In caso contrario, laddove la fattispecie, realizzata mediante la violazione della normativa settoriale, rappresenti anche una violazione del divieto di attuare pratiche commerciali sleali nei rapporti *business to consumer*, la dir. 2005/29/Ce trova «parimenti» applicazione (si veda il punto 82 della sentenza *Abcur*) e, quindi, le sue disposizioni si aggiungono a quelle settoriali, eventualmente integrandole in caso di lacune. Nello stesso senso, si veda anche Corte giust., 14 ottobre 2010, in causa C-280/08, *Deutsche Telekom AG contro Commissione europea*, in *Raccolta*, 2010, p. I-9555 ss.

applicazione anche i precetti della direttiva ⁽³²²⁾, seguendo un approccio volto alla complementarità delle tutele.

Per quanto concerne, invece, il piano delle competenze, la Corte di giustizia ha affermato che l'art. 3, par. 4, della dir. 2005/29/Ce dev'essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che imponga di verificare se una condotta realizzata in violazione della normativa settoriale, integri gli estremi di una pratica commerciale sleale *business to consumer*, nella specie, di una pratica commerciale in ogni caso aggressiva, con la conseguenza che, secondo tale normativa, la competenza a sanzionare siffatte condotte compete all'*Antitrust* e non, invece, all'autorità di settore.

Ad avviso di taluni, la Corte di giustizia avrebbe, in certa misura, confermato, se non altro con riferimento alle pratiche commerciali aggressive, la tesi esposta dall'Adunanza Plenaria, relativamente alla possibilità di risolvere i rapporti fra la normativa settoriale e quella generale sul piano sanzionatorio attraverso il c.d. criterio di assorbimento/consunzione ⁽³²³⁾.

In realtà, si potrebbe ritenere che la sentenza *de qua*, laddove riconosce in buona sostanza il potere dell'AGCM di sanzionare le violazioni settoriali integranti gli estremi di una pratica commerciale sleale/scorretta, non abbia confermato la correttezza del ricorso al principio dell'assorbimento/consunzione di matrice penalistica, bensì abbia fatto direttamente riferimento alla natura sussidiaria della direttiva.

Infatti, alla luce delle considerazioni sopra formulate in relazione al principio di specialità, che impone l'applicazione della disciplina generale accanto a quella settoriale, salvi i casi di antinomia, deve ritenersi che, in presenza di una fattispecie riconducibile ai divieti di cui agli artt. 5 ss. della dir. 2005/29/Ce, debba farsi riferimento non solo ai profili sostanziali delineati dalla direttiva, ma anche all'apparato sanzionatorio predisposto dall'ordinamento nazionale per assicurare il rispetto della disciplina da essa introdotta ⁽³²⁴⁾. Ciò, evidentemente, anche al fine di consentire l'unitarietà del quadro giuridico, nell'ottica di garantire un'efficace repressione delle fattispecie che possano pregiudicare il buon funzionamento del mercato interno e la tutela dei consumatori.

⁽³²²⁾ Diversamente opinando, si giungerebbe all'errata conclusione secondo la quale la riconduzione di una pratica nell'ambito di operatività della dir. 2005/29/Ce escluderebbe di per sé l'applicazione della normativa settoriale di fonte europea, nonostante la stessa sia stata realizzata mediante la violazione (anche) dei precetti previsti da quest'ultima.

⁽³²³⁾ È di questa opinione A. D'ALESSIO, *Pratiche commerciali scorrette e violazione della disciplina sull'informazione alimentare*, cit., p. 977 s.

⁽³²⁴⁾ Si vedano, al riguardo, le osservazioni svolte da S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 290 s., sull'applicazione del principio di specialità.

3. La violazione degli obblighi imposti dal reg. Ue n. 1169/2011, tra specificazioni del divieto di attuare pratiche commerciali ingannevoli di cui agli artt. 6 e 7 della dir. 2005/29/Ce e tipizzazioni di pratiche commerciali in ogni caso sleali specifiche per il settore alimentare.

Alla luce delle considerazioni svolte finora, sembrerebbe possibile affermare che i rapporti fra la dir. 2005/29/Ce e il reg. Ue n. 1169/2011 vadano letti secondo un criterio di integrazione reciproca o bilaterale⁽³²⁵⁾, tale per cui, in assenza di antinomie normative, la disciplina generale è destinata a trovare applicazione accanto a quella in materia di informazioni alimentari⁽³²⁶⁾.

Chiarito ciò, sussiste, in ogni caso, l'esigenza di stabilire, nel concreto, in quale relazione si pongano le violazioni degli obblighi informativi stabiliti dal regolamento rispetto al sistema delle pratiche commerciali sleali. In altri termini, si tratta di chiarire in presenza di quali requisiti la violazione delle prescrizioni contenute nel regolamento integri gli estremi di una condotta vietata a norma della direttiva.

In proposito, giova ricordare che, di fronte a una fattispecie suscettibile di configurare una pratica commerciale sleale *business to consumer*, l'interprete deve, in primo luogo, interrogarsi sulla possibilità che essa possa essere sussunta nell'elenco di cui all'allegato I della direttiva, configurando una pratica in ogni caso sleale⁽³²⁷⁾; in secondo luogo, laddove tale riconduzione non sia possibile, è necessario stabilire se la condotta presenti i caratteri dell'ingannevolezza ovvero dell'aggressività, ai sensi degli artt. 6 ss. della direttiva; solo alla fine, laddove la pratica non sia riconducibile né al novero delle pratiche in ogni caso sleali, né ai divieti "speciali" di realizzare pratiche commerciali ingannevoli

⁽³²⁵⁾ L'aggettivo «bilaterale» è stato impiegato da V. RUBINO, *Gli "health claims" e l'etichettatura degli alimenti*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 1, p. 28, con riferimento al rapporto di specialità intercorrente fra la dir. 2005/29/Ce e la dir. 2000/13/Ce.

⁽³²⁶⁾ Si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 133 ed EAD., *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 274: l'Autrice evidenzia che di recente la Commissione europea ha ribadito, anche con riferimento alla materia alimentare, il principio della *lex specialis*, mettendo in rilievo come, in caso di sovrapposizione fra disciplina generale e disciplina settoriale, sebbene la seconda sia destinata a prevalere, la prima rimane rilevante per la valutazione di altri eventuali aspetti della pratica commerciale che non siano contemplati dalle disposizioni settoriali. Si veda, in proposito, la «*Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme in materia di tutela degli alimenti e dei consumatori alle questioni di differenze di qualità dei prodotti – Il caso specifico degli alimenti*», in *G.U.U.E.* n. C 327 del 29 settembre 2017, p. 3 ss.

⁽³²⁷⁾ Sul punto, si veda G. DE CRISTOFARO, *La direttiva n. 05/09/Ce e l'armonizzazione completa delle legislazioni nazionali in materia di pratiche commerciali sleali*, cit., p. 1064, il quale rileva che, laddove la pratica commerciale risulti sussumibile nell'elenco di pratiche commerciali in ogni caso sleali, non assume alcun rilievo che essa sia o meno suscettibile di essere considerata ingannevole, ai sensi degli artt. 6 e 7 della direttiva, ovvero aggressiva, in base a quanto disposto dai successivi artt. 8 e 9 o, infine, sleale ai sensi dell'art. 5, par. 2.

o aggressive, si deve fare ricorso alla definizione generale e residuale di cui all'art. 5, par. 2, della direttiva, verificando se la condotta, oltre ad essere contraria alle norme della diligenza professionale, risulti altresì idonea a falsare il comportamento commerciale del consumatore ⁽³²⁸⁾.

Ebbene, con riferimento al settore delle informazioni alimentari, pare possibile ritenere che, in astratto, la violazione dei precetti contenuti nel reg. Ue n. 1169/2011 possa integrare gli estremi di una pratica commerciale ingannevole, a seconda dei casi attiva od omissiva ⁽³²⁹⁾. Del resto, lo stesso art. 7, par. 1, del regolamento, nel sancire il generale dovere di lealtà nella fornitura delle informazioni alimentari, concretizza tale concetto attraverso il divieto di indurre in errore i consumatori, in modo del tutto analogo rispetto agli *incipit* degli artt. 6 e 7 della direttiva.

Ciononostante, nel silenzio del legislatore, non è chiaro se il coordinamento fra il reg. Ue n. 1169/2011 e la dir. 2005/29/Ce debba essere inteso nel senso che la violazione dei precetti settoriali vada qualificata quale mera specificazione delle pratiche suscettibili di essere qualificate come ingannevoli ai sensi degli artt. 6 e 7 della direttiva, dovendosi, in questo caso, appurare l'idoneità della condotta dell'operatore del settore alimentare a falsare il comportamento economico del consumatore, inducendolo ad adottare una decisione che altrimenti non avrebbe preso, ovvero se essa vada qualificata come una fattispecie assoluta di ingannevolezza, al pari delle condotte contemplate nell'allegato I della direttiva.

Al riguardo, in dottrina, l'alternativa fra le due opzioni ermeneutiche è stata posta, in particolare, con riferimento al disposto dell'art. 7 del reg. Ue n. 1169/2011. Ci si è chiesti, invero, se, alla luce della rubrica innovativa di tale disposizione, nonché delle numerose novità introdotte dalla disciplina in materia di informazioni alimentari, l'art. 7, benché analogo sotto il profilo contenutistico al precedente art. 2 della dir. 2000/13/Ce, non abbia

⁽³²⁸⁾ Come già si è avuto modo di osservare, tali requisiti generali valgono non solo ai fini della valutazione della slealtà della condotta ai sensi dell'art. 5, par. 2, della direttiva, che riveste natura residuale, bensì anche ai fini della sua valutazione ai sensi delle due categorie speciali di slealtà relative, per l'appunto, alle pratiche commerciali ingannevoli e a quelle aggressive. Tuttavia, in caso di pratiche ingannevoli o aggressive dovrà darsi prova, rispettivamente, della idoneità della condotta – attiva od omissiva – a trarre in errore il consumatore, nel primo caso, ovvero a distorcerne il comportamento commerciale a causa della molestia, della coercizione o dell'indebito condizionamento realizzati dal professionista, nel secondo.

⁽³²⁹⁾ Si veda al riguardo S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit. p. 126. Si veda anche V. RUBINO, *Gli "health claims" e l'etichettatura degli alimenti*, cit., p. 28, il quale ha evidenziato, con riferimento al disposto dell'art. 2 della dir. 2000/13/Ce, poi ripreso dall'art. 7 del reg. Ue n. 1169/2011, che esso prevedeva per il settore alimentare il divieto di realizzare «condotte relative alle cc.dd. pratiche commerciali ingannevoli, tanto con riferimento all'etichettatura, quanto alla presentazione o alla pubblicità dei cibi, con previsioni in larga misura coincidenti con quanto previsto dall'art. 6 della dir. 2005/29/Ce».

lo scopo di fungere da vera e propria norma di raccordo fra il regolamento e la dir. 2005/29/Ce, in base alla quale procedere alla valutazione della slealtà delle condotte informative realizzate nel settore alimentare ⁽³³⁰⁾.

Più nello specifico, ci si è interrogati sulla possibilità di considerare la violazione dei divieti ricavabili da una lettura *a contrario* dell'art. 7 come una sorta di specificazione delle pratiche suscettibili di essere qualificate come ingannevoli, oppure come una sorta di integrazione dell'elenco di fattispecie in ogni caso sleali di cui all'allegato I della direttiva. È chiaro che la questione è tutto fuorché teorica, producendo ripercussioni non solo sul profilo probatorio, ma anche su quello dell'effettività e dell'omogeneità del livello di tutela accordato ai consumatori europei ⁽³³¹⁾.

Optare per la tesi secondo la quale la violazione degli obblighi informativi imposti dal reg. Ue n. 1169/2011 va intesa come una specificazione dei divieti di cui agli artt. 6 e 7 della direttiva, comporta, da un lato, che la tutela del consumatore viene subordinata ad un giudizio – in parte discrezionale – circa l'effettiva idoneità della condotta a fuorviare il comportamento economico del consumatore medio, tenuto conto di tutte le circostanze del caso di specie; dall'altro, che, nel formulare tale giudizio, occorre bilanciare fra loro gli interessi delle imprese alla libertà comunicativa e quelli dei consumatori alla tutela del diritto d'informazione, lasciando all'interprete il compito di soppesare il rilievo giocato dalle circostanze specifiche del caso.

Per contro, nel caso in cui si propenda per la soluzione opposta, la possibilità di addivenire a un giudizio di slealtà “semplicemente” sussumendo la fattispecie concreta entro quella astratta, se, da un lato, consentirebbe di addivenire a un grado elevato di certezza giuridica, potenziando la tutela dei consumatori, dall'altro, eliderebbe in radice la possibilità di un contemperamento dei diversi interessi in gioco.

Invero, stabilire *a priori* quale tesi sia da preferire non è agevole, in quanto, in assenza di disposizioni volte a dirimere la questione del coordinamento fra i due plessi normativi, la natura sussidiaria della dir. 2005/29/Ce risulta di per sé compatibile con entrambe le

⁽³³⁰⁾ Si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit. p. 134 ss. la quale, nell'affermare l'esigenza di stabilire in quali rapporti si ponga l'art. 7 del reg. Ue n. 1169/2011 rispetto alle prescrizioni contenute all'interno della dir. 2005/29/Ce, rileva che «il silenzio del legislatore sul punto costringe a chiedersi se le fattispecie contemplate da tale disposizione integrino gli estremi di condotte che al pari di quelle elencate nell'allegato I della dir. 2005/29/Ce comportano in ogni caso la violazione del divieto di porre in essere pratiche commerciali sleali o se, al contrario, costituiscano una specificazione delle pratiche suscettibili di essere qualificate come ingannevoli in relazione alla fornitura di informazioni ai consumatori di alimenti».

⁽³³¹⁾ Si veda, al riguardo, sempre S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 134.

ricostruzioni: in base alla prima tesi, infatti, i divieti speciali di cui all'art. 7 del regolamento verrebbero integrati dai requisiti generali di ingannevolezza sanciti dalla direttiva; in base alla seconda, invece, la violazione degli obblighi di informazione stabiliti dal regolamento andrebbe ad integrare ed ampliare l'elenco di pratiche in ogni caso ingannevoli contenuto nell'allegato I della direttiva.

Forse, si potrebbe tentare di superare l'*impasse*, determinata dalla mancata individuazione di un sicuro criterio di coordinamento fra i due plessi normativi, ridimensionando, nei termini che si vedranno a breve, il ruolo giocato nel regolamento dall'art. 7, nonché adottando, ai fini della concreta declinazione del principio di specialità, un metodo casistico, in base al quale la preferenza per l'una o per l'altra tesi venga accordata non in termini "assoluti", bensì "relativi" ⁽³³²⁾, sulla base delle caratteristiche della pratica informativa di volta in volta considerata.

Al riguardo, infatti, giova ricordare che l'art. 7 non esaurisce, per espressa volontà del legislatore, il novero di pratiche informative suscettibili di essere considerate sleali: ad esempio, al suo interno, non vengono menzionate né l'omissione delle informazioni obbligatorie di cui agli artt. 9 e 10 del regolamento, né la violazione delle regole in materia di presentazione delle informazioni alimentari, nonostante non vi siano dubbi circa il fatto che tali condotte, anche alla luce dei precetti generali contenuti nella dir. 2005/29/Ce, possano essere ricondotte alla categoria generale delle pratiche commerciali sleali.

Inoltre, posto che le pratiche informative disciplinate dal reg. Ue n. 1169/2011 ricadono, come visto, nella nozione generale di pratica commerciale di cui alla dir. 2005/29/Ce, deve rilevarsi che la violazione di pressoché tutte le prescrizioni regolamentari può, astrattamente, configurare una pratica commerciale sleale. Ne consegue, che l'opera di coordinamento fra i due plessi normativi va effettuata senza soffermarsi esclusivamente sull'art. 7 (che si limiterebbe a sancire il principio di lealtà delle informazioni alimentari), bensì prendendo in considerazione il regolamento nel suo complesso.

Seguendo tale prospettiva, al fine di stabilire come la regola della specialità operi, nel concreto, nell'ambito dei rapporti fra il reg. Ue n. 1169/2011 e la dir. 2005/29/Ce, si potrebbe procedere, come accennato, secondo un metodo casistico, raggruppando le varie

⁽³³²⁾ In altri termini, la questione non sarebbe "se" la violazione del divieto di trarre in errore i consumatori mediante la fornitura di informazioni sugli alimenti configuri una specificazione del divieto generale di porre in essere pratiche commerciali ingannevoli ovvero una fattispecie di ingannevolezza assoluta, bensì "quando" tale violazione sia riconducibile all'una piuttosto che all'altra ipotesi ermeneutica.

tipologie di pratiche informative sleali in alcune macrocategorie, per tentare di verificare, rispetto ad esse, l'applicabilità dell'una o dell'altra tesi ricostruttiva.

Volendo procedere con ordine, si potrebbero considerare, innanzi tutto le pratiche informative che si prestano ad essere definite come fattispecie "base" di slealtà nel settore della comunicazione alimentare, consistenti, da un lato, nella fornitura di informazioni radicalmente false (si pensi alla menzione di un paese d'origine diverso da quello effettivo o all'attribuzione di proprietà inesistenti o, ancora, all'indicazione di un ingrediente invero assente), dall'altro, nell'omissione delle informazioni previste come obbligatorie dal reg. Ue n. 1169/2011.

In merito alla fornitura di informazioni menzognere, sembrerebbe, peraltro, opportuno trattare in modo indifferenziato le due ipotesi nelle quali la non veridicità riguardi, rispettivamente, le informazioni obbligatorie e quelle volontarie. Si è già avuto modo di osservare, infatti, che, una volta fornite attraverso l'etichetta o altro mezzo comunicativo, tutte le informazioni concorrono a orientare la scelta del consumatore finale⁽³³³⁾. Di conseguenza, sia che l'inganno ricada su un'informazione obbligatoria, sia che ricada su un'informazione fornita in via volontaria, ne può derivare un effetto distorsivo del comportamento economico del consumatore, anche in ragione della molteplicità di interessi che vengono in gioco al momento dell'effettuazione della scelta d'acquisto⁽³³⁴⁾.

Del resto, è lo stesso art. 7, par. 1, lett. a) e b) e par. 3, che, laddove vieta l'inganno comunicativo, pone sullo stesso piano le informazioni alimentari obbligatorie e quelle volontarie: il par. 1, lett. a), di tale disposizione vieta, infatti, all'operatore di indurre in errore il consumatore in relazione a qualsiasi caratteristica del prodotto, facendo riferimento, solo in via esemplificativa (e, quindi, non esaustiva), alla natura; all'identità; alle proprietà; alla composizione; alla quantità; alla durata di conservazione; al paese d'origine o al luogo di provenienza; al metodo di fabbricazione o di produzione. Al contempo, il par. 1, lett. b), vieta di attribuire all'alimento proprietà o effetti che non possiede, con particolare riferimento, come specificato dall'art. 7, par. 3, alle proprietà di prevenzione, trattamento o guarigione di una malattia⁽³³⁵⁾.

⁽³³³⁾ Si veda al riguardo M. TAMPONI, *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale: valore delle indicazioni obbligatorie e volontarie nella formazione del contratto*, cit., p. 598.

⁽³³⁴⁾ Il reg. Ue n. 1169/2011 non si preoccupa, infatti, di tutelare unicamente l'interesse a conoscere le caratteristiche reputate per così dire essenziali, quali la composizione, la quantità, la data di scadenza, la presenza di allergeni o nanomateriali, bensì, come già più volte rilevato, si preoccupa di proteggere anche ulteriori interessi conoscitivi, ambientali, sociali, etici, economici, che trovano espressione soprattutto tramite la fornitura di informazioni volontarie.

⁽³³⁵⁾ Si è già rilevato come l'indicazione di proprietà terapeutiche sia vietata salvo che l'impiego degli *health claims* non avvenga in conformità alle regole ed autorizzazioni stabilite dal reg. Ce n. 1924/2006.

Ebbene, poiché l'art. 6, par. 1, della dir. 2005/29/Ce afferma che «è considerata ingannevole una pratica commerciale che contenga informazioni false e sia pertanto non veritiera», si potrebbe ritenere che la fornitura di informazioni false sugli alimenti ai consumatori configuri una specificazione delle pratiche commerciali suscettibili di essere considerate come ingannevoli. Ne conseguirebbe che, in caso di fornitura di informazioni non veritiere sugli alimenti per mezzo delle etichette o altri mezzi di comunicazione, andrebbe dimostrata la concreta idoneità della condotta tenuta dall'operatore del settore alimentare a trarre in errore il consumatore finale, alla luce di tutte le circostanze del caso.

Tuttavia, se si considera quanto affermato in precedenza in merito al fatto che, potenzialmente, tutte le informazioni alimentari, una volta fornite al consumatore, contribuiscono a ingenerare una determinata idea circa le caratteristiche, le qualità e le proprietà del prodotto, si potrebbe ritenere che l'idoneità della condotta a falsare il comportamento economico del consumatore sia *in re ipsa* ⁽³³⁶⁾. Conseguentemente, si potrebbe, allora, ritenere che la comunicazione di informazioni false in relazione agli alimenti concretizzi una fattispecie specifica di pratica commerciale in ogni caso sleale, di talché, in relazione ad essa, non sarebbe necessario procedere alla verifica della sussistenza dei requisiti generali di slealtà, prescindendo, così, dall'analisi delle circostanze del caso concreto ⁽³³⁷⁾. Tale conclusione potrebbe trovare conferma, peraltro, nella stessa *ratio* del regolamento, che è quella di garantire che la comunicazione nel settore alimentare assolva correttamente alla funzione cognitiva demandatale, a tutela della salute e degli altri interessi dei consumatori, nonché degli interessi del mercato ⁽³³⁸⁾.

⁽³³⁶⁾ Una conferma in tal senso sembrerebbe potersi ricavare dalla già citata sentenza della Corte di giustizia *Organisation juive européenne e Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances*. In tale pronuncia, la Corte, appurata la falsità della condotta consistente nell'indicare, quale paese d'origine degli alimenti provenienti dai territori occupati dallo Stato di Israele, quest'ultimo, e non, invece, il territorio occupato, afferma, nella sostanza, che una siffatta pratica informativa è di per sé contraria al principio di lealtà sancito dall'art. 7 del regolamento, senza la necessità di operare, nel concreto, un accertamento della sua concreta idoneità a falsare il comportamento economico del consumatore finale.

⁽³³⁷⁾ Sul punto, si veda G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, cit., p. 1088. Giova evidenziare che lo stesso art. 7 del reg. Ue n. 1169/2011, nello stabilire in generale il principio di lealtà informativa, non menziona affatto il requisito dell'idoneità della condotta a indurre in errore il consumatore, in modo non dissimile da quanto avviene con riferimento alle condotte di cui all'allegato I della direttiva. Del resto, si può ritenere che, anche laddove si decidesse di configurare la falsità informativa nel settore alimentare come una specificazione delle pratiche commerciali ingannevoli, di cui all'art. 6 della direttiva, sarebbe ben difficile non ritenere che la condotta *de qua* presenti l'attitudine a fuorviare la scelta commerciale del consumatore.

⁽³³⁸⁾ Ragionando *a contrario*, se si ammettesse, per ipotesi, la circolazione di informazioni false in relazione agli alimenti, in quanto non ritenute idonee nel concreto a fuorviare il comportamento economico dei consumatori, si minerebbe alla base l'obbiettivo perseguito dal regolamento di garantire un elevato livello di tutela dei consumatori e, al contempo il buon funzionamento del mercato. D'altro canto, una ricostruzione in termini di assolutezza del divieto di trasmettere informazioni false ai consumatori nel settore alimentare risulterebbe in linea con l'evoluzione che sta interessando la figura del consumatore

Un ragionamento in parte analogo potrebbe essere svolto con riferimento all'omissione delle informazioni obbligatorie sugli alimenti. Al riguardo, l'art. 7, par. 1, della dir. 2005/29/Ce afferma che è considerata ingannevole la pratica consistente nell'omissione delle informazioni rilevanti per l'adozione di una decisione commerciale consapevole, tenuto conto di tutte le circostanze del caso e dei limiti del mezzo d'informazione impiegato⁽³³⁹⁾.

Invero, anche tale disposizione indurrebbe a ritenere, *prima facie*, che le omissioni delle informazioni obbligatorie configurino nel settore alimentare una specificazione del divieto di cui all'art. 7 della direttiva, dovendosi dare dimostrazione, in relazione alle stesse, della concreta idoneità a falsare il comportamento economico del consumatore.

Tuttavia, viene spontaneo rilevare che, se il legislatore stesso ha previsto l'obbligatorietà di talune informazioni alimentari, ciò presuppone che egli le abbia implicitamente ritenute essenziali: infatti, come si evince dalla lettura dei *considerando*, le informazioni obbligatorie rispondono agli interessi conoscitivi della maggioranza dei consumatori e permettono a questi ultimi non solo di identificare il prodotto alimentare, ma anche di farne un uso consapevole, tenuto conto delle considerazioni di tipo salutistico, economico, ambientale, etico e sociale che vengono in gioco⁽³⁴⁰⁾.

Si aggiunga che, in forza del rilievo attribuito alle informazioni obbligatorie, lo stesso regolamento stabilisce, a monte, le modalità specifiche di presentazione delle stesse e i casi – tassativi – nei quali alcune di esse possono essere indicate in modo diverso, alla luce dei «limiti dei mezzi di comunicazione impiegati» cui fa riferimento l'art. 7, par. 1, della direttiva⁽³⁴¹⁾, escludendo, in tal modo, ogni discrezionalità in capo agli operatori del settore alimentare.

finale di alimenti che, come si vedrà a breve, rivela una forte spinta propulsiva verso la persona e i suoi bisogni, ma anche una convinzione di fondo secondo la quale il consumatore moderno non sarebbe in grado di autotutelarsi o, comunque, di adottare un atteggiamento di consapevolezza, attenzione e razionalità sufficiente rispetto al fenomeno della comunicazione commerciale, allorquando esso si muova *in limine* fra lealtà e slealtà. Sulla evoluzione della figura del consumatore finale di alimenti si veda, in particolare, V. RUBINO, *L'evoluzione della nozione di consumatore nel processo di integrazione europea*, cit., p. 343 ss. e, *infra*, su quelle che si ritengono essere le conseguenze di tale «evoluzione» rispetto alla questione concernente la mancata individuazione nel reg. Ue n. 1169/2011 delle caratteristiche cognitive del consumatore finale, nonché l'omesso riferimento, al suo interno, alla figura del consumatore vulnerabile.

⁽³³⁹⁾ Ora, come è noto, la dir. 2005/29/Ce contempla, all'allegato II, un elenco di disposizioni europee che prevedono specifici obblighi informativi, la cui violazione va ritenuta rilevante ai sensi dell'art. 7, par. 1. Si è già detto, in proposito, che la mancata menzione in tale allegato della dir. 2000/13/Ce (all'epoca vigente) non risulta particolarmente rilevante, in quanto l'elenco cui rinvia l'art. 7 non è completo per espressa previsione del legislatore. Sul punto, si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 135.

⁽³⁴⁰⁾ Si vedano, in particolare, il 17° e il 18° *considerando* del reg. Ue n. 1169/2011.

⁽³⁴¹⁾ Un esempio può essere tratto dalla dichiarazione nutrizionale per la quale, lo si ricorderà, si prevede, ai fini della presentazione, il formato tabulare, salvo che lo spazio a disposizione non consenta di

Ne discende che, anche nel caso delle omissioni informative realizzate nel settore alimentare, l' idoneità della condotta a falsare il comportamento commerciale del consumatore tende ad essere implicita, *rectius*, presunta. Peraltro, l' inquadramento della violazione del divieto di omettere le informazioni obbligatorie nell' ambito delle pratiche commerciali in ogni caso sleali sembra trovare conferma nello stesso dato normativo: il reg. Ue n. 1169/2011, nel momento in cui sancisce l' obbligatorietà dell' indicazione del paese d' origine o del luogo di provenienza nel solo caso in cui da essa derivi un inganno per il consumatore, finisce con lo stabilire un' eccezione ad una sorta di regola generale, secondo la quale l' omissione di un' informazione obbligatoria è sempre vietata perché idonea a trarre in errore il consumatore finale.

Giova, peraltro, rilevare che alle omissioni informative possono essere equiparate le violazioni delle prescrizioni di cui all' art. 14 del reg. Ue n. 1169/2011 (relativo alla vendita a distanza), le quali, come si è già avuto modo di ricordare, impongono, all' operatore del settore alimentare, l' obbligo di mettere a disposizione del consumatore pressoché tutte le informazioni di cui all' art. 9, sia prima della conclusione del contratto, sia nel momento successivo della consegna dell' alimento.

4. (Segue). Sulla violazione dell'obbligo di presentare le informazioni alimentari in modo non ambiguo o fuorviante e sulla violazione degli obblighi specifici di presentazione. Alcune riflessioni.

Al di là della falsità *tout court* delle informazioni alimentari, ovvero dell' omissione di quelle obbligatorie, fra le pratiche comunicative più insidiose nel settore alimentare vi è, senz' altro, quella consistente nella fornitura di informazioni in sé e per sé corrette, ma di fatto ingannevoli, a causa della loro presentazione complessiva, così come previsto in linea generale dall' art. 6, par. 1, della dir. 2005/29/Ce.

Il tema della presentazione delle informazioni alimentari, come visto, riveste all' interno del reg. UE n. 1169/2011 un' importanza fondamentale, venendo declinato secondo due modalità diverse, seppure connesse: la prima concerne l' obbligo per l' operatore di rispettare determinate regole per la rappresentazione delle informazioni alimentari, al fine di assicurarne la leggibilità e la comprensibilità; la seconda riguarda,

fare ricorso ad esso, nel qual caso si può optare per la sua presentazione in modo lineare. Viene così impedito, a monte, all' operatore del settore alimentare di effettuare una scelta discrezionale nel momento in cui si tratti di valutare, in relazione allo spazio disponibile, le modalità di inserimento delle informazioni obbligatorie.

invece, l'obbligo di bilanciare correttamente le informazioni volontarie rispetto a quelle obbligatorie, al fine di garantire l'effettività della funzione cognitiva della comunicazione alimentare, nonché, più in generale, di rappresentare le informazioni in modo tale da non indurre in errore i consumatori.

Sembra, dunque, opportuno distinguere fra gli obblighi specifici di presentazione, come, ad esempio, quelli relativi alla grandezza dei caratteri impiegati ⁽³⁴²⁾; all'evidenziazione degli allergeni ⁽³⁴³⁾ e alla rappresentazione grafica delle informazioni obbligatorie ⁽³⁴⁴⁾, e gli obblighi generali di presentazione, che impongono all'operatore di fornire le informazioni in modo tale che esse risultino trasparenti, precise e prive di ambiguità, sulla scorta di quanto affermato dall'art. 7, par. 2, del regolamento.

Per quanto concerne gli obblighi specifici di presentazione, potrebbe ritenersi che la puntigliosità delle norme che li prescrivono avvicini le corrispondenti violazioni all'elenco dettagliato di cui all'allegato I della direttiva, concernente le pratiche commerciali in ogni caso sleali. Del resto, il fatto che il legislatore europeo abbia deciso di imporre determinate modalità di presentazione al fine di assicurare la leggibilità delle informazioni alimentari, induce, già di per sé, a ritenere che la violazione delle regole a esse relative comporti, quale conseguenza immediata, la lesione degli interessi che si intende proteggere. Considerazioni analoghe possono essere formulate anche in relazione alle ipotesi, invero frequenti, nelle quali le informazioni alimentari vengono fornite in violazione di quanto stabilito dall'art. 15 del regolamento, che prevede l'obbligo di impiegare una lingua facilmente comprensibile ai consumatori degli Stati membri ove il prodotto è commercializzato, trattandosi, pur sempre, di una disposizione che incide in

⁽³⁴²⁾ Si veda, al riguardo, l'art. 13 del reg. Ue n. 1169/2011, rubricato «Presentazione delle indicazioni obbligatorie», il quale stabilisce in modo dettagliato i requisiti di leggibilità delle informazioni alimentari. Nell'art. 13 convivono, in verità, disposizioni molto dettagliate, quali, ad esempio, quelle relative alla dimensione dei caratteri, e disposizioni, per così dire, di più ampio respiro, la cui violazione potrebbe dover essere considerata alla luce dell'effettiva idoneità della condotta a trarre in errore il consumatore medio. In proposito, viene in considerazione l'obbligo di indicare le informazioni in un punto evidente della confezione, evitando interferenze di ogni tipo da parte delle informazioni volontarie, che potrebbero nasconderle, oscurarle, limitarle o separarle.

⁽³⁴³⁾ Si veda in proposito l'art. 21 del reg. Ue n. 1169/2011, rubricato «Etichettatura di alcune sostanze o prodotti che provocano allergie o intolleranze».

⁽³⁴⁴⁾ Si pensi alle disposizioni specifiche dettate dal reg. Ue n. 1169/2011 con riferimento all'indicazione quantitativa degli ingredienti (art. 22) e all'espressione della quantità netta degli stessi (art. 23). Si pensi, altresì, alle regole in materia di indicazione del termine minimo di conservazione o della data di scadenza (art. 24) o, ancora, a quelle concernenti l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza per i prodotti a base di carne (art. 26, co. 9); alle disposizioni per la presentazione dell'informazione concernente il titolo alcolometrico (art. 28) e, infine, a quelle relative alla presentazione delle informazioni nutrizionali (artt. 29 ss.).

modo puntuale e perentorio sulla leggibilità e comprensibilità delle informazioni alimentari.

La medesima puntigliosità non sarebbe ascrivibile, invece, all'obbligo generale di fornire le informazioni alimentari in modo corretto, nell'ambito del quale sembrerebbero ricadere anche le due ipotesi tratteggiate dall'art. 7, par. 1, lett. c) e d), che prevedono, rispettivamente, il divieto di suggerire, tramite l'aspetto, la descrizione o l'illustrazione dell'alimento, che esso possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche, in particolare, rilevando espressamente la presenza o l'assenza di determinati ingredienti e/o sostanze nutritive⁽³⁴⁵⁾, e il divieto di suggerire, sempre attraverso l'aspetto, la descrizione o l'illustrazione dell'alimento, che quest'ultimo presenta un ingrediente o un componente specifico, sostituito, in realtà, con un altro di diverso tipo⁽³⁴⁶⁾.

A ben vedere, i divieti di cui all'art 7, par. 1, lett. c) e d), delineano due "ipotesi qualificate" di interferenza da parte delle informazioni volontarie rispetto al messaggio conoscitivo veicolato tramite le informazioni obbligatorie, in sé e per sé correttamente indicate. Poiché è chiaro che l'intensità di tale interferenza può variare sensibilmente a seconda della presentazione complessiva delle informazioni riportate in etichetta, tenuto conto della loro collocazione, dell'impiego di immagini suggestive, nonché della grandezza dei caratteri impiegati, sembra opportuno ritenere che ci si trovi in presenza di fattispecie riconducibili alla sfera di operatività degli artt. 6 e 7 della dir. 2005/29/Ce. Con

⁽³⁴⁵⁾ L'art. 7, par. 1, lett. c), del reg. Ue n. 1169/2011 fa riferimento, peraltro, anche ad un particolare impiego delle cc.dd. indicazioni negative, consistenti nell'affermare che un alimento non presenta una determinata caratteristica o non contiene un determinato componente o ingrediente. In generale, le indicazioni negative hanno quale scopo quello di intercettare la domanda dei consumatori che desiderano essere certi di consumare alimenti privi di certe sostanze, in quanto soggettivamente pericolose (si pensi agli allergeni), ovvero repute, per vari motivi, non desiderabili (come nel caso dell'olio di palma). Nel caso preso in considerazione dall'art. 7, par. 1, lett. c), il divieto di impiegare indicazioni negative riguarda il solo caso nel quale l'assenza di una certa sostanza o ingrediente venga vantata in relazione a un alimento appartenente a una categoria di prodotti per i quali, tale assenza è del tutto normale. Tuttavia, si può evidenziare che l'impiego delle indicazioni negative, in generale, tende a muoversi in una zona d'ombra, fra lealtà e slealtà, soprattutto quando la loro presenza induca il consumatore a ritenere che il prodotto sia preferibile rispetto ad altri solo in ragione dell'assenza di quel determinato componente. Sul problema delle indicazioni negative, si veda, *amplius*, G. SPOTO, *Tutela del consumatore, etichette a semaforo e informazioni negative*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, n. 2, p. 28 ss.

⁽³⁴⁶⁾ Merita osservare che la condotta di cui all'art. 7, par. 1, lett. d), sembrerebbe richiamare la fattispecie introdotta espressamente dalla dir. 2019/2161/Ue fra le pratiche commerciali ingannevoli di cui all'art. 6 della dir. 2005/29/Ce, concernente i c.d. «prodotti a duplice qualità», con la differenza che, mentre tale condotta tipica fa riferimento alle attività di *marketing* volte a promuovere un prodotto come identico ad un altro, nonostante presenti una diversa composizione, la pratica commerciale di cui all'art. 7, par. 1, lett. d), del regolamento riguarda qualsiasi comunicazione riguardante gli alimenti, per mezzo della quale si induca il consumatore a ritenere che nel prodotto sia presente un componente invero sostituito con un altro, e ciò a prescindere dal fatto che sussista o meno il rischio di confusione di tale alimento con un altro analogo.

riferimento ad entrambe le ipotesi, la dimostrazione dell'attitudine della pratica a falsare il comportamento economico del consumatore rappresenterebbe, infatti, uno *step* necessario per garantire, nel concreto (e in una logica di proporzionalità), un corretto contemperamento tra la finalità conoscitiva e quella persuasiva dello specifico atto comunicativo.

Tale ricostruzione sembra trovare conferma nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale, ancor prima dell'entrata in vigore del reg. Ue n. 1169/2011, si è interrogata sul ruolo della presentazione complessiva delle informazioni alimentari rispetto alla comprensibilità, da parte del consumatore, delle principali informazioni obbligatorie e, in particolare, di quelle concernenti la composizione dell'alimento. Al riguardo, la Corte ha costantemente proceduto alla valutazione della pratica informativa, di volta in volta considerata, in termini di idoneità della stessa a indurre in errore il consumatore finale, identificato attraverso il parametro del consumatore medio.

In proposito, seguendo un approccio segnatamente evolutivo, la Corte, che, in un primo momento, aveva ritenuto la presenza sulla confezione dell'elenco degli ingredienti di per sé sufficiente ad escludere il rischio che il consumatore fosse indotto in errore in merito alla composizione dell'alimento⁽³⁴⁷⁾, poco prima dell'entrata in vigore del reg. Ue n. 1169/2011, ha cambiato radicalmente orientamento. Si fa riferimento, in proposito, alla celebre sentenza *Teekanne*, che riguardava, in estrema sintesi, la vendita di un infuso, ottenuto impiegando, tra le altre cose, sostanze aromatiche in luogo di ingredienti naturali, ma commercializzato mediante l'apposizione sulla confezione di immagini relative a fiori e frutta specifici⁽³⁴⁸⁾.

⁽³⁴⁷⁾ Si veda, in proposito, Corte giust., 4 aprile 2000, in causa C-465/98, *Darbo*, in *Raccolta*, 2000, p. I-02297, che riguardava l'apposizione della dicitura «naturale» sulla confezione di un alimento contenente un prodotto di origine industriale quale la pectina, nonché residui di metalli pesanti. Ebbene, secondo la Corte l'impiego di tale aggettivo non poteva dirsi ingannevole, dal momento che i consumatori che effettuano le loro scelte d'acquisto sulla base della composizione del prodotto, leggono prima di tutto l'elenco degli ingredienti, dal quale emergeva, peraltro, chiaramente la presenza di componenti industriali. In altri termini, come osservato da I. CANFORA, *Informazioni sugli alimenti e pratiche ingannevoli. Quando l'elenco degli ingredienti non è sufficiente a tutelare il "consumatore medio"*, in *Riv. dir. agr.* 2015, II, p. 201, secondo i giudici della Corte la presenza dell'elenco degli ingredienti «previsto dalla normativa europea per assicurare la presenza delle informazioni, renderebbe non scusabile la mancanza di attenzione del consumatore, a fronte di altre possibili fonti di informazione e di pubblicità presenti sulla confezione, rispetto alle quali l'intera presentazione del prodotto può risultare ingannevole per il consumatore». Per un commento alla sentenza *de qua* si veda, in particolare, L. GRADONI, *Una marmellata contaminata dichiarata "naturalmente pura" non trae in inganno il consumatore*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, p. 40 ss. Sull'impiego dell'aggettivo «naturale» con riferimento ai prodotti alimentari, si veda, invece, L. COSTANTINO, *L'utilizzo del termine "naturale" nell'etichettatura dei prodotti alimentari*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 3, p. 10 ss.

⁽³⁴⁸⁾ Corte giust., 4 giugno 2015, in causa C-195/14, *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. contro Teekanne GmbH & Co.*, in *Raccolta*, 2015, p. 361 ss. Sulla confezione dell'infuso erano presenti, invero, sia immagini di lamponi e

In relazione a tale fattispecie, la Corte, relativizzando l'efficacia cognitiva dell'elenco degli ingredienti, in ragione dell'impatto che sul consumatore possono avere altri elementi grafici o diciture presenti sulla confezione, è giunta ad affermare che la valutazione dell'idoneità dell'etichettatura a trarre in errore il consumatore deve essere condotta prendendo in considerazione non solo la correttezza in sé delle informazioni fornite, ma anche la presentazione complessiva dell'alimento, la tipologia di immagini riprodotte, le loro dimensioni e la loro collocazione sullo spazio visivo ⁽³⁴⁹⁾.

In definitiva, in merito alla possibilità di considerare le violazioni degli obblighi imposti dal reg. Ue n. 1169/2011 o una specificazione del divieto di porre in essere pratiche commerciali ingannevoli, stabilito dagli artt. 6 e 7 della dir. 2005/29/Ce, o particolari tipologie di pratiche commerciali in ogni caso sleali, alla luce delle considerazioni e degli esempi fatti, parrebbe doversi ritenere che le due ipotesi ermeneutiche siano destinate, in verità, a coesistere. L'approccio casistico adottato consente di rilevare che la distinzione fra le due opzioni interpretative dipende dalle caratteristiche specifiche della disposizione che si assuma essere stata violata e, in particolare, dal grado di precisione con la quale essa disciplina l'atto comunicativo in sé e per sé considerato.

In altri termini, maggiore è il grado di puntigliosità della prescrizione violata, maggiore è la possibilità di ricondurre la fattispecie ad un divieto assoluto di slealtà, avendo il legislatore considerato, già a monte, il problema del bilanciamento fra libertà d'impresa e tutela dei consumatori; viceversa, minore è il grado di puntigliosità della disposizione, maggiore è la necessità di effettuare una valutazione complessiva della pratica

fiori di vaniglia, sia le diciture «infuso ai frutti con aromi naturali» e «infuso ai frutti con aromi naturali – gusto lampone-vaniglia», sia, infine, un sigillo grafico contenente, all'interno di un cerchio dorato, la menzione «solo ingredienti naturali», nonostante dalla lettura dell'elenco degli ingredienti emergeva come, in realtà, il gusto lampone e vaniglia era assicurato mediante l'utilizzo di aromi. In tale occasione, come accennato *supra*, la Corte ha ritenuto che l'utilizzo delle immagini e diciture presenti sulla confezione andasse ritenuto sleale ai sensi dell'allora vigente art. 2, par. 1, lett. a), *sub i*), e 3, par. 1, punto 2, della direttiva 2000/13/Ce, in quanto, a fronte della necessità di considerare nel suo complesso la presentazione delle informazioni alimentari, tenuto conto della collocazione, della dimensione, del colore, del carattere tipografico, della lingua, della sintassi e della punteggiatura dei diversi elementi riportati sulla confezione, doveva ritenersi sussistente il rischio dell'induzione in errore di un consumatore normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto. Per un commento a tale pronuncia si veda I. CANFORA, *Informazioni sugli alimenti e pratiche ingannevoli. Quando l'elenco degli ingredienti non è sufficiente a tutelare il "consumatore medio"*, cit., p. 196 ss.

⁽³⁴⁹⁾ Come osserva I. CANFORA, *Informazioni sugli alimenti e pratiche ingannevoli. Quando l'elenco degli ingredienti non è sufficiente a tutelare il "consumatore medio"*, cit., p. 203, con la sentenza *Teekanne* la Corte di giustizia prende atto delle potenzialità distorsive derivanti dal sovraffollamento di informazioni (volontarie e obbligatorie) sulle confezioni dei prodotti alimentari, che rischia, di fatto, «di rendere inefficace lo sforzo normativo verso la trasparenza delle caratteristiche dei prodotti che il consumatore medio è in grado di riconoscere attraverso l'etichettatura».

informativa sulla base delle aspettative presunte del consumatore finale, al fine di stabilirne o meno la natura ingannevole.

5. Le caratteristiche percettive del consumatore finale di alimenti e la mancata menzione del consumatore vulnerabile: *deficit* di coordinamento rispetto alla direttiva in materia di pratiche commerciali sleali o scelta consapevole? Brevi riflessioni a margine dei recenti orientamenti della Corte di giustizia sulla figura del consumatore di prodotti alimentari.

Nei casi in cui le violazioni del reg. Ue n. 1169/2011 si prestino ad essere inquadrate come specificazioni delle condotte ingannevoli di cui agli artt. 6 e 7 della dir. 2005/29/Ce, si pone la necessità di individuare il parametro soggettivo di riferimento sulla base del quale valutare l'idoneità della pratica informativa a falsare il comportamento economico del consumatore finale di alimenti.

Nell'ambito della disciplina generale dettata dalla dir. 2005/29/Ce, come si è visto, deve distinguersi fra l'ipotesi in cui la pratica sia rivolta indistintamente a tutti i consumatori, nel quale caso la slealtà della pratica va valutata facendo riferimento al c.d. consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, e l'ipotesi in cui la pratica sia rivolta ad un gruppo determinato di individui qualificabili come particolarmente fragili in ragione di fattori quali l'età, l'ingenuità o l'esistenza di particolari patologie, nel qual caso il parametro soggettivo di riferimento per la valutazione della condotta è costituito dal c.d. consumatore vulnerabile.

Il reg. Ue n. 1169/2011, al pari della precedente dir. 2000/13/Ce, laddove individua il destinatario delle informazioni alimentari nel consumatore finale di alimenti, omette qualsivoglia riferimento tanto alla figura del consumatore medio, quanto a quella del consumatore vulnerabile ⁽³⁵⁰⁾.

Tuttavia, se è pacifico che la figura del consumatore finale di alimenti poggia su quella del consumatore medio, la mancata menzione del consumatore vulnerabile può destare

⁽³⁵⁰⁾ L'unico riferimento al consumatore medio presente nel reg. Ue n. 1169/2011 si rinviene nel suo 41° *considerando* in tema di dichiarazione nutrizionale, ove si afferma che: «Per interessare il consumatore medio ed essere conformi alle finalità informative cui devono corrispondere, e considerato l'attuale livello di conoscenze relative alla nutrizione, le informazioni nutrizionali fornite dovrebbero essere semplici e facilmente comprensibili». Per quanto concerne, invece, il consumatore vulnerabile, come già accennato, sembra improbabile che il riferimento compiuto dall'art. 1, par. 1, del regolamento all'esigenza di considerare le «differenze di percezione dei consumatori» in sede di disciplina delle informazioni alimentari sottintenda una menzione indiretta dello *standard* del consumatore vulnerabile. Sul punto, sempre S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 121 ss.

qualche perplessità, in particolare laddove si consideri che, nel momento in cui è stato adottato il reg. Ue n. 1169/2011 (a differenza di quando è stata adottata la dir. 2000/13/Ce), la figura del consumatore vulnerabile risultava già acquisita a livello giurisprudenziale e normativo, tanto da essere richiamata nel 15° *considerando* del reg. Ce n. 1924/2006, che pure si colloca nel novero dei provvedimenti rilevanti per la disciplina della comunicazione *business to consumer* nel mercato alimentare europeo.

La mancata menzione del consumatore vulnerabile nel reg. Ue n. 1169/2011 rischia, peraltro, di porsi in contraddizione con la matrice personalista che caratterizza tale atto normativo, privando di tutela le categorie di soggetti più deboli, le cui capacità di effettuare scelte razionali possono essere inficiate non solo dai più comuni *bias* cognitivi, ma anche dall'età, dalla presenza di patologie, da disturbi alimentari o da altri fattori.

A dire il vero, quella che parrebbe una vera e propria lacuna normativa, potrebbe essere colmata attraverso il ricorso, in via integrativa e suppletiva, ai precetti generali contenuti nella dir. 2005/29/Ce e, in particolare, nell'art. 5, par. 3, di quest'ultima⁽³⁵¹⁾. Di conseguenza, in caso di pratiche informative poste in essere nel settore alimentare, destinate, prevedibilmente⁽³⁵²⁾, a raggiungere in via prevalente un gruppo determinato di consumatori vulnerabili, la valutazione della loro eventuale slealtà andrebbe condotta facendo riferimento alle caratteristiche percettive del membro medio di quel gruppo, come previsto dalla dir. 2005/29/Ce.

Optare per tale ricostruzione significherebbe, a ben vedere, ritenere che il riferimento operato dalla dir. 2005/29/Ce allo *standard* del consumatore vulnerabile sia compatibile con quanto previsto dal reg. Ue n. 1169/2011. Eppure, non ci si può esimere dal chiedersi se tale presunzione di compatibilità sia legittima o se vi siano nel regolamento elementi

⁽³⁵¹⁾ Si veda in proposito quanto osservato da S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 138 ss.: «Vi è infine un altro profilo che testimonia la scarsa ponderatezza (o forse, la fretteolosità) con cui il legislatore europeo ha operato il raccordo della nuova normativa sulle informazioni alimentari con quella sulle pratiche commerciali sleali, ed è quello relativo al parametro soggettivo passivo di riferimento (...). Nel reg. Ue n. 1169/2011, nonostante nell'art. 1, par. 1, venga fatto un timido cenno alla necessità di tener conto delle differenze di percezione dei consumatori e delle loro esigenze in materia di informazione, il legislatore continua, invece, a fare riferimento alla figura del consumatore medio. Anche in tale contesto, la circostanza che il 5° *considerando* rimandi espressamente ai principi generali di cui alla dir. 2005/29/Ce, ascrivendo natura integrativa alla disciplina contenuta nel reg. Ue n. 1169/2011, dovrebbe assumere una sorta di valenza correttiva, imponendo di valutare anche la slealtà delle pratiche commerciali poste in essere dagli operatori del settore alimentare in base alla regola esplicitata dall'art. 5, par. 3, della dir. 2005/29/Ce, ovvero, se del caso, rapportandola alle condizioni del consumatore vulnerabile».

⁽³⁵²⁾ Sul requisito della prevedibilità, si veda A. SACCOMANI, *Le nozioni di consumatore e di consumatore medio nella dir. 2005/29/Ce*, cit., p. 158, il quale evidenzia che esso risulta fondamentale al fine di evitare che la figura del consumatore vulnerabile possa assorbire quella del consumatore medio. In sua assenza, infatti, pressoché tutte le condotte commerciali sarebbero suscettibili di essere considerate illegittime, in quanto sleali.

che possano indurre a reputare la mancata menzione del consumatore vulnerabile non una lacuna, ma una precisa scelta normativa.

In ragione del fatto che molte delle informazioni previste come obbligatorie dal reg. Ue n. 1169/2011 sono caratterizzate da un tecnicismo tale da poter risultare difficilmente comprensibili persino per il consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto (si pensi, ad esempio, alle informazioni contenute nella dichiarazione nutrizionale, oppure all'informazione relativa alla presenza di nanomateriali, prevista dall'art. 18, par. 3) ⁽³⁵³⁾, si potrebbe ritenere che la mancata menzione, all'interno del regolamento, della figura del consumatore vulnerabile risponda a una logica ben precisa e non costituisca, per contro, una mera dimenticanza ⁽³⁵⁴⁾.

Forse, ci si potrebbe spingere fino al punto di chiedersi se, a fronte del tecnicismo e del moltiplicarsi delle informazioni alimentari, il reg. Ue n. 1169/2011 presupponga, quale *standard* soggettivo di applicazione, non tanto il consumatore medio, quanto, piuttosto, una sorta di “professionista del consumo”, il che escluderebbe *a priori* la possibilità di ritenere applicabile alla generalità delle informazioni alimentari, seppure in via sussidiaria, il riferimento compiuto dalla dir. 2005/29/Ce al consumatore vulnerabile ⁽³⁵⁵⁾.

Giova osservare, del resto, come una simile chiave ermeneutica, seppure provocatoria, sarebbe compatibile con gli ambiziosi obbiettivi perseguiti dal regolamento, che pare mirare, come visto, non solo a tutelare i consumatori, ma anche a consacrarne il ruolo di protagonisti del mercato: i consumatori di alimenti sembrano essere chiamati, invero, ad influenzare, con le loro scelte di acquisto, le stesse caratteristiche delle produzioni, orientandole, ad esempio, verso canoni di maggiore sostenibilità e salubrità, nonché a contribuire attivamente alla realizzazione delle varie politiche europee, persino di quelle concernenti il piano internazionale e di tutela dei diritti umani ⁽³⁵⁶⁾. Non vi è chi non

⁽³⁵³⁾ Sulla figura del consumatore medio si veda *supra*, sub Cap. II.

⁽³⁵⁴⁾ Peraltro, giova osservare che non è solo il tecnicismo delle informazioni alimentari a poter costituire, in concreto, un ostacolo alla piena comprensione dei dati comunicati: anche il moltiplicarsi delle informazioni obbligatorie, alle quali si aggiungono spesso numerose informazioni volontarie, può determinare delle criticità destinate ad acuirsi laddove l'etichetta debba essere letta dai consumatori meno avveduti.

⁽³⁵⁵⁾ Se lo chiede, in particolare, A. MILETTI, *Obblighi informativi e tutela della salute del consumatore. Health claims, prescrizioni di forma ed obbligo di informare sé stesso*, cit., p. 118, la quale pone la questione se quello del consumatore non sia oggi come oggi più un mestiere che una condizione sociale. In particolare, l'Autrice sottolinea che la tutela del consumatore nel momento informativo deve passare attraverso un corretto bilanciamento fra diritto all'informazione e diritto a non subire pressioni a causa di un *surplus* informativo.

⁽³⁵⁶⁾ Si veda al riguardo V. RUBINO, *L'evoluzione della nozione di “consumatore” fra tutela dei diritti della persona, economia collaborativa e futuro del mercato interno dell'Unione europea*, in *Dialoghi con*

veda, allora, come solo un consumatore esperto e razionale sia in grado di comprendere tutte le informazioni fornitegli in relazione agli alimenti, trasformandole in conoscenza attiva, al punto da essere capace di effettuare, sulla base di esse, scelte responsabili e utili non solo per sé stesso, ma anche per la collettività⁽³⁵⁷⁾.

Una simile ricostruzione interpretativa, nella misura in cui considera la mancata menzione del consumatore vulnerabile una sorta di conseguenza dell'anima fortemente mercantile del regolamento, rischia, però, di porsi in aperto contrasto con il ruolo di maggiore importanza attribuito dal reg. Ue n. 1169/2011 ai consumatori e alle loro esigenze individuali⁽³⁵⁸⁾.

Del resto, parrebbe essere in atto, a livello europeo, un processo evolutivo volto ad ampliare – e non a ridurre – i margini della tutela accordata al consumatore finale di alimenti.

Al riguardo, è stato osservato in dottrina che la stessa Corte di giustizia, superando un approccio rigidamente razionale, negli ultimi anni ha assunto un atteggiamento maggiormente “protettivo” e, per certi versi, paternalista nei confronti del consumatore di alimenti⁽³⁵⁹⁾.

Seppur costantemente identificata attraverso il parametro del consumatore medio, la figura del consumatore finale di alimenti, invero, ancor prima dell'entrata in vigore del

Ugo Villani, a cura di E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo, Bari, 2017, p. 369, il quale, mettendo in luce il contesto della nuova “economia collaborativa” che ispira le politiche dell'Unione europea, rileva come l'attenzione al consumatore debba considerarsi ad oggi «non solo un dovere sociale ed un fattore di equilibrio del mercato, ma un vero e proprio valore aggiunto incorporato nei prodotti, capace di connotare il mercato europeo differenziandolo rispetto agli effetti ablativi delle differenze e delle individualità che sembrano essere il tratto più evidente della globalizzazione produttiva».

⁽³⁵⁷⁾ Si pensi agli interessi di carattere collettivo che la disciplina in materia di informazioni alimentari intende perseguire, con particolare riferimento a quelli relativi alla lotta all'obesità e alle malattie cardiovascolari legate all'alimentazione, che ispirano l'obbligo di inserire in etichetta la dichiarazione nutrizionale. Sul punto, si veda S. BOLOGNINI, *Informazioni alimentari e lotta all'obesità. Il contributo delle normative europee relative alla fornitura di informazioni alimentari alla strategia europea per la prevenzione dell'obesità*, cit., p. 45 ss.

⁽³⁵⁸⁾ Giova osservare che lo stesso moltiplicarsi ed affinarsi delle informazioni alimentari trova giustificazione nell'esigenza di garantire il soddisfacimento dei molteplici interessi – individuali e collettivi – sottesi all'effettuazione delle scelte alimentari. Allo stesso tempo, si è già osservato come il formalismo delle informazioni alimentari non sia sempre assoluto, tanto da non lasciare spazio a modalità espressive che consentano ai consumatori meno attenti di assimilare alcune informazioni chiave. Si pensi, in proposito, all'etichettatura nutrizionale, in relazione alla quale il legislatore ha previsto la possibilità di affiancare alla minuziosa tabella disciplinata nel regolamento altre forme comunicative che dovrebbero ispirarsi a logiche di semplificazione e velocità di comprensione. In questi termini, il regolamento stesso sembrerebbe ammettere, nel momento in cui fa riferimento in modo unitario al consumatore finale, la possibilità che quest'ultimo non sia sempre così attento, informato ed educato da comprendere *sic et simpliciter* le informazioni fornitegli.

⁽³⁵⁹⁾ Sul processo evolutivo che sta interessando la figura del consumatore finale di alimenti si veda, in particolare, V. RUBINO, *Sulla difficile distinzione fra comunicazione commerciale indiretta ai consumatori e pubblicità fra i professionisti*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2016, p. 509 e ID., *L'evoluzione della nozione di consumatore nel processo d'integrazione europea*, cit., p. 361.

reg. Ue n. 1169/2011, nella giurisprudenza della Corte di giustizia si è vista attribuire dei tratti, in un certo senso, più realistici, in quanto si è tenuto conto del fatto che il consumatore possa essere talvolta “disattento” o, finanche, “superficiale” o disinformato.

Senza pretese di esaustività, si può osservare che la distrazione e l’inconsapevolezza del consumatore finale di alimenti hanno fatto capolino nella già citata sentenza *Teekanne*, laddove la Corte ha tenuto conto del fatto che la presenza di immagini o diciture particolarmente evocative potrebbe indurre in errore anche un consumatore normalmente informato e ragionevolmente accorto e avveduto in merito alla reale composizione dell’alimento, nonostante quest’ultima possa essere desunta, in modo corretto, dalla lettura dell’elenco degli ingredienti. A ben vedere, in tale pronuncia, la Corte di giustizia ha preso atto di come il consumatore medio possa anche non procedere ad un’attenta disamina delle informazioni obbligatorie, ben potendo effettuare le scelte d’acquisto sulla base di suggestioni e convinzioni prive di fondamento razionale.

Del resto, tende a muoversi verso un deciso ridimensionamento delle capacità di autocontrollo e di discernimento da parte del consumatore medio anche la sentenza *Deutsches Weintor*, concernente l’indicazione sulle etichette di taluni vini tedeschi del *claim* «facilmente digeribile»⁽³⁶⁰⁾: in relazione a tale fattispecie, la Corte di giustizia, dopo aver ritenuto illegittima tale indicazione, perché in violazione di quanto previsto dall’art. 4, par. 3, del reg. Ce n. 1924/2006, in forza del quale è vietata l’apposizione di *health claims* su bevande con tasso alcolico superiore all’1,2%, ha evidenziato che il veto relativo all’indicazione «facilmente digeribile» in relazione ai vini risponde anche e soprattutto alla *ratio* di evitare un possibile abuso di alcolici da parte dei consumatori⁽³⁶¹⁾.

⁽³⁶⁰⁾ Corte giust. 6 settembre 2012, in causa C-544/10, *Deutsches Weintor e G. c. Land Rheinland-Pfalz*, in *Raccolta*, 2012, p. I-526 ss. Per un commento si veda G. JESU, *Vino e indicazioni sulla salute nella pronuncia della Corte di giustizia europea: un vino non può definirsi “facilmente digeribile”*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, II, p. 381 ss.

⁽³⁶¹⁾ Si vedano i punti 50-53 della sentenza *Deutsches Weintor*, ove si afferma: «Inoltre, mentre, già in via generale, dall’articolo 3, lett. a), del reg. Ce n. 1924/2006 emerge che le indicazioni nutrizionali e sulla salute non devono essere false, ambigue e fuorvianti, tale requisito vale *a fortiori* per le bevande alcoliche. Infatti, è essenziale che tutte le indicazioni riguardanti tali bevande siano prive di qualsiasi ambiguità affinché i consumatori siano in grado di regolare il loro consumo tenendo conto di tutti i pericoli intrinseci ad esso afferenti e, così facendo, di proteggere efficacemente la propria salute.

Orbene, in una fattispecie come quella del procedimento principale, l’indicazione controversa, ammettendo che possa essere considerata, di per sé, sostanzialmente esatta nella parte in cui segnala un ridotto tenore di acidità, risulta comunque incompleta. Infatti, detta indicazione evidenzia una determinata qualità atta a facilitare la digestione, mentre tace sulla circostanza che, indipendentemente dal buon decorso della digestione, pericoli inerenti al consumo di bevande alcoliche non sono comunque affatto esclusi e neppure limitati.

Pertanto, il legislatore dell’Unione era legittimato a considerare che indicazioni come quelle in esame nel procedimento principale sono ambigue, o anche ingannevoli, qualora si riferiscano ad una bevanda

Ancora, sempre in tema di informazioni volontarie di cui al reg. Ce n. 1924/2006 e di bilanciamento fra la libertà di espressione degli operatori del settore alimentare e la tutela dei consumatori, di recente la Corte ha affermato che un consumatore medio potrebbe non essere in grado di comprendere il collegamento esistente fra un'indicazione sulla salute che faccia riferimento a benefici generali e non specifici dell'alimento e un'indicazione sulla salute specifica, ricompresa negli elenchi di cui agli artt. 13 e 14 del regolamento, laddove esse vengano posizionate l'una sul fronte della confezione e l'altra sul retro⁽³⁶²⁾. In altri termini, in forza di preoccupazioni sempre di stampo paternalistico, ad avviso della Corte di giustizia, il requisito indicato nell'art. 10, par. 3, del reg. Ce n. 1924/2006 (in forza del quale ogni riferimento a benefici generali e non specifici della sostanza nutritiva o dell'alimento deve essere accompagnato da un'indicazione specifica sulla salute inclusa negli elenchi di cui agli artt. 13 e 14 del reg. Ce n. 1924/2006) non può ritenersi soddisfatto nel caso in cui l'indicazione generale sulla salute e quella specifica non vengano collocate l'una accanto all'altra o, quanto meno, non vengano collegate, ad esempio, attraverso un asterisco. Il che equivale, in buona sostanza, ad ammettere che anche un consumatore normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto potrebbe non avere il tempo, la volontà o l'attitudine a leggere tutte le

alcolica. Invero, mettendo in rilievo unicamente la facile digeribilità, l'indicazione controversa è atta ad incoraggiare il consumo del vino di cui trattasi e, in definitiva, ad accrescere i rischi inerenti a un consumo non moderato di qualsiasi bevanda alcolica per la salute dei consumatori. Pertanto, il divieto di siffatte indicazioni può essere giustificato alla luce dell'esigenza di garantire un elevato livello di tutela della salute del consumatore.

Tenuto conto di quanto precede, il divieto assoluto di un'indicazione come quella in esame nel procedimento principale può essere considerato necessario per garantire il rispetto dei requisiti derivanti dall'articolo 35 della Carta».

Sul punto si veda V. RUBINO, *L'evoluzione della nozione di "consumatore" fra tutela dei diritti della persona, economia collaborativa e futuro del mercato interno dell'Unione europea*, cit., p. 367, il quale osserva: «Preoccupazioni paternalistiche possono essere ravvisate anche nel meccanismo di bilanciamento fra tutela della salute e libertà d'impresa laddove non sia il prodotto in sé a produrre potenziali effetti negativi, ma l'eventuale uso "smodato" che il singolo consumatore potrebbe essere incentivato a farne».

⁽³⁶²⁾ Corte giust., 30 gennaio 2020, in causa C-524/18, *Dr. Willmar Schwabe GmbH & Co. KG c. Queisser Pharma GmbH & Co. KG*, in *Raccolta*, 2020, p. I-60 ss. Si veda, in particolare, il punto 40 della sentenza, ove si afferma «(...) Da tali elementi risulta che il requisito di "accompagnamento", ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 3, di detto regolamento, deve essere interpretato nel senso che richiede non soltanto che l'indicazione specifica sulla salute precisi il contenuto dell'indicazione sulla salute formulata in termini generali, ma anche che la collocazione di tali due indicazioni sulla confezione del prodotto interessato consenta a un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto di comprendere il collegamento tra le suddette indicazioni. Si deve pertanto ritenere che la nozione di "accompagnamento", ai sensi di tale disposizione, debba essere interpretata nel senso che comporta una dimensione sia materiale che visiva». Per un commento a tale recente sentenza della Corte di giustizia si veda S. CARMIGNANI, *Sulla persistente validità del consumatore medio*, in *Dir. agroalim.*, 2020, p. 693 ss., la quale prende spunto dalla pronuncia *de qua* per svolgere una riflessione generale in ordine alla figura del consumatore di alimenti.

informazioni alimentari, neppure se riguardano la sua salute, o potrebbe essere privo della capacità di interpretarle in modo complessivo ed unitario.

Dalle sentenze sinora citate emerge, in definitiva, una sorta di ridimensionamento del ruolo informativo giocato dai dati riportati sulle confezioni dei prodotti alimentari ⁽³⁶³⁾, siano essi forniti su base obbligatoria, ovvero volontaria, e una valorizzazione degli aspetti concernenti la loro presentazione, in forza della convinzione che il consumatore moderno necessita di un rafforzamento della tutela accordatagli, a causa non tanto dell'ambiguità di alcuni elementi del *packaging* ⁽³⁶⁴⁾, quanto piuttosto della sua tendenziale disattenzione.

Giova rilevare, altresì, che quello che può essere definito come un clima di sfiducia nei confronti delle caratteristiche ascrivibili al consumatore medio trova conferma anche nella sentenza *Innova Vital GmbH* ⁽³⁶⁵⁾, che ha riguardato il c.d. fenomeno della comunicazione commerciale indiretta, ovverosia della comunicazione commerciale che, pur essendo indirizzata, in ultima battuta, ai consumatori, raggiunge in via diretta ed immediata i professionisti, destinati a giocare il ruolo di “intermediari”. Con riferimento alla vicenda che ha fatto da sfondo a tale pronuncia, la Corte di giustizia ha dovuto confrontarsi con la questione concernente l'applicabilità o meno della disciplina di cui al reg. Ce n. 1924/2006 – formalmente dettata a tutela dei soli consumatori finali – anche alle comunicazioni commerciali *business to business* e, in particolare, a quelle indirizzate ai medici di base.

Ebbene, la Corte di giustizia, estendendo, da ultimo, l'ambito di applicazione del reg. Ce n. 1924/2006 anche alle ipotesi di comunicazione commerciale *business to business* destinate, in modo indiretto e mediato, a promuovere determinati alimenti presso i consumatori, rivela, da un lato, un atteggiamento di diffidenza nei confronti della funzione di garanzia che dovrebbero ricoprire determinati professionisti come, ad esempio, i medici di base, e, dall'altro, un'attenzione quasi esagerata nei confronti delle

⁽³⁶³⁾ In questi termini si veda I. CANFORA, *Informazioni sugli alimenti e pratiche ingannevoli. Quando l'elenco degli ingredienti non è sufficiente a tutelare il consumatore medio*, cit., p. 203 con riferimento specifico al ruolo giocato dall'elenco degli ingredienti a seguito della sentenza *Teekanne*.

⁽³⁶⁴⁾ Così si esprime V. RUBINO, *L'evoluzione della nozione di “consumatore” fra tutela dei diritti della persona, economia collaborativa e futuro del mercato interno dell'Unione europea*, cit., p. 367.

⁽³⁶⁵⁾ Corte giust., 14 luglio 2016, in causa C-19/15, *Verband Sozialer Wettbewerb e V c. Innova Vital GmbH*, in *Raccolta*, 2016, p. 563 ss. Il caso riguardava, in modo particolare, le informazioni contenute all'interno di una lettera commerciale inoltrata dall'azienda tedesca *Innova Vital* ad alcuni medici di base, nella quale gli stessi venivano invitati a consigliare ai propri pazienti l'assunzione di un determinato integratore al fine di sopperire ad alcune problematiche di salute legate alla carenza di vitamina D.

Per un commento alla pronuncia, si veda V. RUBINO, *Sulla difficile distinzione fra comunicazione commerciale indiretta ai consumatori e pubblicità fra i professionisti*, cit., p. 503 ss.

esigenze di protezione dei consumatori, con conseguente compromissione della libertà d'impresa ⁽³⁶⁶⁾.

Sotto un certo profilo, gli orientamenti interpretativi adottati di recente dalla Corte di giustizia sembrerebbero muovere dall'esigenza di approntare una sorta di contraltare rispetto all'eccesso di formalismo e tecnicismo del reg. Ue n. 1169/2011 che, nell'attribuire al consumatore medio il diritto/dovere di leggere un numero notevolissimo di informazioni, decifrandone il contenuto, finisce per attribuirgli competenze che, probabilmente, vanno ben al di là di quelle possedute da un individuo normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto.

Al riguardo, va comunque evidenziato che il processo evolutivo che sta riguardando il consumatore finale di alimenti è tutt'altro che lineare. Accanto, infatti, alle pronunce ora ricordate, che guardano al consumatore medio di prodotti alimentari come a un soggetto piuttosto "fragile", vi sono sentenze, come quella concernente l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza per i prodotti provenienti dai territori occupati dallo Stato di Israele ⁽³⁶⁷⁾, ricordata in precedenza, che, al contrario, identificano il consumatore medio con un soggetto in possesso di conoscenze approfondite in materia di storia, politica internazionale e tutela dei diritti umani, nonché dotato di un'elevata consapevolezza in merito alle ripercussioni che le proprie scelte individuali possono determinare sul piano collettivo ed etico.

Sulla base delle considerazioni che precedono, può ritenersi che, almeno secondo gli orientamenti più recenti della Corte di giustizia, il consumatore finale cui fa riferimento il reg. Ue n. 1169/2011 presenti una fisionomia a sé stante, lontana, per certi versi, sia da quella del consumatore vulnerabile, sia da quella del consumatore medio.

In tale prospettiva, il discostamento dalla rigidità del modello virtuale del consumatore medio e l'approdo ad una figura di consumatore che si potrebbe, forse, definire "moderno", spesso frettoloso, superficiale, ma allo stesso tempo esigente e preoccupato per le ripercussioni individuali e collettive delle proprie scelte d'acquisto, potrebbero rispondere ad una logica piuttosto precisa. Il consumatore finale non verrebbe appositamente individuato né nel consumatore medio *tout court*, né nel consumatore vulnerabile, in quanto lo stesso legislatore avrebbe inteso affidare all'interprete il compito

⁽³⁶⁶⁾ Si veda sempre V. RUBINO, *Sulla difficile distinzione fra comunicazione commerciale indiretta ai consumatori e pubblicità fra i professionisti*, cit., p. 511.

⁽³⁶⁷⁾ Si veda al riguardo *supra*, sub Cap. II.

di delineare, di volta in volta, a seconda della tipologia di fattispecie presa in considerazione, le caratteristiche ascrivibili a tale figura.

Infatti, se la definizione del consumatore finale come un soggetto sprovveduto e disattento risulterebbe funzionale, in taluni casi a innalzare gli *standard* di diligenza professionale, in nome di un'accentuata sensibilità nei confronti delle esigenze individuali dei consumatori, lo stesso non potrebbe dirsi nel momento in cui, dall'individuazione delle caratteristiche del consumatore finale, dipenda la promozione di talune specifiche politiche europee, che potrebbero richiedere l'applicazione di un modello di consumatore più esigente e consapevole. Un esempio, in tal senso, può venire dalla più volte citata sentenza *Organisation juive européenne et Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances*, nella quale il livello di competenza ed attenzione richiesto al consumatore medio risulta necessario per consentire un'applicazione della disciplina in materia di etichettatura d'origine funzionale alla riconoscibilità sul mercato dei prodotti ottenuti nelle colonie israeliane.

L'opera di coordinamento della disciplina di cui al reg. Ue n. 1169/2011 con quella contemplata dalla dir. 2005/29/Ce è, dunque, foriera di incertezze interpretative anche in relazione al parametro soggettivo da prendere in considerazione ai fini della valutazione della slealtà della pratica informativa.

CAPITOLO IV

PROFILI SANZIONATORI E RIMEDIALI DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI INFORMAZIONI ALIMENTARI: CRONACA DI UNA TUTELA SOLO ANNUNCIATA

SOMMARIO: 1. Il lungo periodo di inerzia del legislatore italiano nell'adozione di un sistema sanzionatorio per le violazioni della disciplina contenuta nel reg. Ue n. 1169/2011. – 2. (*Segue*). Dall'inerzia all'interventismo: i decreti sanzionatori varati dal Governo italiano prima dell'adozione del d.lgs. n. 231/2017. Un caleidoscopio di soluzioni normative in odore di illegittimità per contrasto con il diritto dell'Unione europea. – 3. (*Segue*). Il d.lgs. n. 231/2017 recante la disciplina sanzionatoria per la violazione delle prescrizioni contenute nel reg. Ue n. 1169/2011. Alcune riflessioni sui rischi in termini di effettività della tutela dei consumatori e degli interessi delle imprese concorrenti. – 4. (*Segue*). Il riparto di competenze tra ICQRF e AGCM rispetto alle violazioni del reg. Ue n. 1169/2011. Quali margini applicativi per la disciplina sanzionatoria in materia di pratiche commerciali scorrette? – 5. L'esigenza di ribadire il ruolo dell'AGCM ai fini dell'accertamento e della condanna delle pratiche informative scorrette nel settore alimentare, anche a fronte delle criticità nell'esperimento da parte dei consumatori dei rimedi giudiziali, individuali e collettivi. Brevi cenni.

1. Il lungo periodo di inerzia del legislatore italiano nell'adozione di un sistema sanzionatorio per le violazioni della disciplina contenuta nel reg. Ue n. 1169/2011.

L'effettivo perseguimento degli ambiziosi obiettivi sottesi alla disciplina europea in materia di informazioni alimentari non può prescindere dall'individuazione di un sistema sanzionatorio in grado di rispondere in modo efficace alle violazioni dei doveri di correttezza informativa, sì da garantire un'adeguata tutela tanto agli interessi dei consumatori, quanto a quelli delle imprese concorrenti ⁽³⁶⁸⁾.

Pertanto, a questo punto della trattazione, è doveroso soffermarsi sulle modalità con le quali, nell'ordinamento giuridico italiano, è stata affrontata la questione delle sanzioni comminabili in caso di violazione delle prescrizioni contemplate dal reg. Ue n. 1169/2011, concentrando l'attenzione, in modo particolare, sul sistema delle sanzioni amministrative pecuniarie.

Giova rilevare, sin da subito, che il reg. Ue n. 1169/2011 non dispone nulla in merito al profilo sanzionatorio, a differenza della dir. 2005/29/Ce, che, come si è già avuto modo di ricordare, per il tramite del suo art. 13, ha espressamente demandato ai legislatori nazionali il compito di stabilire le sanzioni applicabili ai professionisti che violino il divieto di realizzare pratiche commerciali sleali nei confronti dei consumatori ⁽³⁶⁹⁾.

⁽³⁶⁸⁾ O. PINI, *Il riparto di competenze in materia di correttezza informativa sui prodotti alimentari: alcune riflessioni*, cit., p. 22, sottolinea che, nel settore delle informazioni alimentari, non solo è necessario individuare sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, ai fini della tutela del consumatore e del mercato, ma anche procedere ad una corretta perimetrazione dei poteri di vigilanza e sanzionatori spettanti all'Autorità *Antitrust* in materia di pratiche commerciali scorrette, rispetto a quelli, a vario titolo, affidati ad altri soggetti con competenze in materia di comunicazione sul mercato.

⁽³⁶⁹⁾ Sul sistema sanzionatorio in materia di pratiche commerciali sleali, si veda *supra*, sub Cap. I.

Tuttavia, quella che potrebbe apparire come una lacuna normativa può essere colmata da quanto disposto, in via generale, dal reg. Ce n. 178/2002 ⁽³⁷⁰⁾, il quale, all'art. 17, par. 2, co. 3, affida agli Stati membri il compito di determinare le misure e le sanzioni da applicare in caso di violazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi (nell'ambito della quale va sicuramente ricondotto anche il reg. Ue n. 1169/2011), nel rispetto, in ogni caso, di specifici criteri di effettività, proporzionalità e dissuasività.

Tali criteri, richiamati espressamente anche dal già menzionato art. 13 della dir. 2005/29/Ce, nel settore alimentare sono destinati ad assumere una valenza del tutto peculiare, in forza della molteplicità e della complessità degli interessi che vengono in gioco, tra i quali occupa una posizione senz'altro preminente quello relativo alla tutela della salute e della sicurezza dei consumatori ⁽³⁷¹⁾.

Purtroppo, però, come si cercherà di dimostrare tra breve, non pare che il legislatore italiano abbia prestato loro la dovuta attenzione nel predisporre il sistema sanzionatorio per le violazioni della disciplina europea in materia di informazioni alimentari.

Eppure, l'adozione del reg. Ue n. 1169/2011, avendo comportato l'introduzione di diverse novità normative, avrebbe potuto rappresentare una buona occasione per una completa rivisitazione del sistema delle sanzioni amministrative pecuniarie concernenti la fornitura di informazioni alimentari ai consumatori: tale sistema risulta, da tempo, caratterizzato da una profonda frammentarietà e complessità, dovute, in larga misura, a un parallelismo di competenze tra autorità, enti ed altri soggetti, chiamati, a vario titolo e sulla base di diverse disposizioni normative, spesso non coordinate tra loro, a vigilare sul rispetto della normativa di settore ⁽³⁷²⁾.

Tuttavia, come è emerso dal travagliato *iter* di adozione del d.lgs. 15 dicembre 2017, n. 231, recante le sanzioni amministrative per la violazione delle disposizioni contenute

⁽³⁷⁰⁾ Si veda, al riguardo, quanto osservato da S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 137.

⁽³⁷¹⁾ Al riguardo, O. PINI, *Il riparto di competenze in materia di correttezza informativa sui prodotti alimentari: alcune riflessioni*, cit., p. 21, osserva: «proprio per l'intrinseco rilievo dei valori in gioco, nel settore in esame emerge con particolare evidenza la necessità di regole in grado di garantire in senso pieno ed effettivo i diritti di ordine primario coinvolti in materia, tra i quali certamente spiccano la sicurezza alimentare (*food safety*), la tutela della salute e quella del consumatore sotto il profilo della sua corretta e completa informazione».

⁽³⁷²⁾ Per una panoramica sul sistema sanzionatorio nel settore alimentare si veda, in particolare, V. PAGANIZZA, *Il sistema sanzionatorio nel settore alimentare: le sanzioni amministrative e le sanzioni penali*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 356 ss. Inoltre, per una disamina delle sanzioni sia di carattere pubblicistico, sia di carattere privatistico, applicabili nei confronti degli operatori del settore alimentare per la violazione della normativa europea, si veda M. D'ADDEZIO, *La responsabilità civile dell'impresa agroalimentare*, cit., p. 56 ss.

nel reg. Ue n. 1169/2011⁽³⁷³⁾, su cui ci si soffermerà in questa sede, ogni iniziale speranza della dottrina di vedere finalmente predisposto un complesso sanzionatorio unitario, coerente ed efficace, è stata ampiamente disattesa⁽³⁷⁴⁾.

Come è noto, prima dell'adozione del reg. Ue n. 1169/2011 (e, a dire il vero, anche per diversi anni in seguito ad essa), le violazioni della disciplina europea in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari sono state sanzionate ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109⁽³⁷⁵⁾.

Quest'ultimo, più volte modificato e, da ultimo, abrogato dal d.lgs. n. 231/2017, nella sua versione finale, per la violazione dei doveri di correttezza informativa imposti dalla dir. 2000/13/Ce, prevedeva, al co. 4, l'applicazione di sanzioni pecuniarie, d'importo variabile fra i seicento e i diciottomila euro; il compito di comminare tali sanzioni veniva demandato alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, competenti per territorio.

Successivamente, il co. 4 *bis* dell'art. 18, introdotto dall'art. 18 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, aveva affiancato a tale competenza sanzionatoria, esercitata per il tramite delle Aziende Sanitarie Locali (ASL), nonché delle Camere di Commercio e dei Nuclei Antisofisticazioni e Sanità dei Carabinieri (NAS)⁽³⁷⁶⁾, quella del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (noto anche con l'acronimo ICQRF), seppure limitatamente alle materie di sua competenza.

In proposito, l'art. 10 del d.l. 18 giugno 1986, n. 282, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 1986, n. 462⁽³⁷⁷⁾, ha affidato all'ICQRF, organo tecnico istituito presso

⁽³⁷³⁾ D.lgs. 15 dicembre 2017, n. 231, recante «Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 «Legge di delegazione europea 2015», in *G.U.* n. 32 dell'8 febbraio 2018, p. 1 ss.

⁽³⁷⁴⁾ Per un'analisi critica della disciplina sanzionatoria introdotta dal d.lgs. n. 231/2017 si veda, in particolare, S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 280 ss.

⁽³⁷⁵⁾ D.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, recante «Attuazione delle direttive (CEE) n. 395/89 e (CEE) n. 396/89, concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari», in *G.U.* n. 39 del 17 febbraio 1992 – Suppl. Ordinario n. 31, p. 43 ss.

⁽³⁷⁶⁾ D.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, recante «Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere d), f), g), l), e), della legge 7 marzo 2003, n. 38», in *G.U.* n. 94 del 22 aprile 2004, p. 4 ss. Per un commento alle novità introdotte dall'art. 18 del d.lgs. n. 99/2004, si veda C. MALAGUTI, *Commento all'art. 18, in Profili soggettivi dell'impresa agricola, integrità aziendale e semplificazione nel settore agrario (d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99)*, a cura di L. Costato, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 986.

⁽³⁷⁷⁾ D. l. 18 giugno 1986, n. 282, recante «Misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari», in *G.U.* n. 141 del 20 giugno 1986, p. 6 ss., convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 1986, n. 462, in *G.U.* n. 185 dell'11 agosto 1986, p. 1 ss.

il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, molteplici funzioni, tra le quali vengono in considerazione, in particolare, quelle «inerenti alla prevenzione e repressione delle infrazioni nella preparazione e nel commercio dei prodotti agro-alimentari e delle sostanze di uso agrario-forestale, al controllo di qualità, alle frontiere e, in genere, al controllo dei settori di competenza del Ministero stesso, ivi compresi i controlli sulla distribuzione commerciale non espressamente affidati dalla legge ad altri organismi»⁽³⁷⁸⁾.

Orbene, lette in combinato disposto, le previsioni di cui al comma 4 e al comma 4 *bis* dell'art. 18 del d.lgs. n. 109/1992 non potevano che determinare rilevanti difficoltà sul piano operativo: in particolare, l'art. 18, co. 4 *bis*, del d.lgs. n. 109/1992, nell'attribuire poteri sanzionatori all'ICQRF nelle «materie di sua competenza», tali da ricomprendere l'intero settore della comunicazione commerciale relativa ai prodotti alimentari, finiva sostanzialmente per offrire alle imprese uno strumento per invocare, nelle opportune sedi giudiziarie, l'annullamento dei provvedimenti sanzionatori comminati dalle ASL, proprio in forza della pretesa competenza dell'ICQRF⁽³⁷⁹⁾.

⁽³⁷⁸⁾ Si veda, al riguardo, l'art. 10 del d. l. n. 282/1986. Inoltre, per una panoramica relativa alle molteplici attività svolte dall'ICQRF nel settore alimentare può essere utile consultare i *report* pubblicati annualmente sul sito <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/394>.

Invero, S. BOLOGNINI, *Violazione delle norme sulle informazioni alimentari e individuazione delle autorità competenti a irrogare le sanzioni amministrative: tanti dubbi e poche certezze*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, III, p. 183 osserva come un'interpretazione dell'inciso «nelle materie di propria competenza» di cui all'art. 18, co. 4 *bis*, del d.lgs. n. 109/1992, basata sulle funzioni – assolutamente trasversali – affidate all'ICQRF, rischia di rivelarsi poco congrua alla delimitazione di una potestà sanzionatoria, per evidenti ragioni di certezza del diritto. Pertanto, sebbene non perfettamente in linea con il dettato letterale della disposizione *de qua*, il suddetto inciso potrebbe essere interpretato come un rinvio alle disposizioni di legge che espressamente attribuiscono all'ICQRF la potestà sanzionatoria in relazione a talune specifiche fattispecie attinenti all'etichettatura degli alimenti.

⁽³⁷⁹⁾ Un esempio può essere tratto da Cass. civ., Sez. II, 11 agosto 2016, n. 17028, con commento di S. BOLOGNINI, *Violazione delle norme sulle informazioni alimentari e individuazione delle autorità competenti ad irrogare le sanzioni amministrative: tanti dubbi e poche certezze*, cit., p. 163 ss. La sentenza riguardava, in particolare, il caso di un'azienda sanzionata dall'ASL 2 della Provincia di Milano per aver esposto in vendita presso i propri locali commerciali dei pomodori, falsamente indicati come olandesi, quando, invece, provenivano dall'Italia. L'azienda, nonché il responsabile del punto vendita, impugnavano la sanzione comminata loro dinanzi al Tribunale di Milano, facendo valere, tra le altre cose, l'incompetenza dell'ASL, a fronte del fatto che, non vertendo il caso di specie in tema di igiene e tutela della salute, la competenza sanzionatoria andava individuata in capo all'ICQRF. Il Tribunale di Milano accoglieva il ricorso; tuttavia, la Corte d'appello, adita dall'ASL, si discostava dalla pronuncia di primo grado, affermando la competenza dell'ASL a fronte del fatto che la disciplina dell'etichettatura dei prodotti alimentari di cui al d.lgs. n. 109/1992 andava effettivamente ricondotta nella sfera della tutela della salute dei cittadini. Non era dello stesso avviso, tuttavia, la Cassazione, la quale, riconducendo il d.lgs. n. 109/1992 nell'alveo della materia del commercio e della connessa protezione dei consumatori, affermava la competenza sanzionatoria dell'ICQRF. A detta della Corte, infatti, «solo in via secondaria l'etichettatura degli alimenti attiene alle esigenze di informazione sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute» e, quindi, solo in via secondaria e residuale la competenza sanzionatoria può individuarsi in capo alle ASL in luogo dell'ICQRF. Tale affermazione, invero, ha destato non poche perplessità, visto e considerato che la sentenza è stata pronunciata in un momento in cui era già da tempo in vigore il reg. Ue n. 1169/2011 che, come visto,

Tale era dunque il contesto sanzionatorio entro il quale si sono venute a collocare le novità introdotte dal reg. Ue n. 1169/2011, che, per diverso tempo, hanno dovuto convivere faticosamente con le lacune e le incertezze proprie del d.lgs. n. 109/1992.

Infatti, sebbene in dottrina, in seguito all'adozione del reg. Ue n. 1169/2011, si fosse ribadita l'importanza di predisporre un sistema sanzionatorio *ad hoc*, preferibilmente attuando un raccordo con il sistema sanzionatorio predisposto dal Codice del consumo in materia di pratiche commerciali scorrette *business to consumer*, per diversi anni le violazioni delle disposizioni contemplate dal regolamento sulla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori hanno continuato ad essere sanzionate ai sensi del d.lgs. n. 109/1992, in forza della tabella di concordanza inserita all'interno della Circolare del Ministero dello Sviluppo Economico datata 6 marzo 2015 ⁽³⁸⁰⁾.

Tale *modus operandi*, seppur dettato dall'esigenza di rimediare all'inerzia legislativa attraverso la predisposizione di un sistema sanzionatorio transitorio, può considerarsi un chiaro indice delle difficoltà incontrate dal legislatore italiano nella comprensione delle peculiarità del reg. Ue n. 1169/2011, nonché nell'applicazione dei suddetti criteri di effettività, dissuasività e proporzionalità, di cui all'art. 17 del reg. Ce n. 178/2002.

Non vi è chi non veda, invero, come il mantenimento in vigore del d.lgs. n. 109/1992, seppure "rimaneggiato" per il tramite della Circolare del 6 marzo 2015, non avrebbe potuto assicurare una risposta efficace alla violazione delle disposizioni del reg. Ue n. 1169/2011, per il tramite delle quali sono state introdotte fattispecie nuove, quali, ad esempio: l'imposizione di una dimensione minima dei caratteri per le informazioni obbligatorie, al fine di favorirne la leggibilità; l'individuazione del soggetto responsabile della corretta fornitura delle informazioni alimentari nell'operatore con il cui nome o ragione sociale il prodotto viene commercializzato o, se tale operatore non è stabilito nell'Unione europea, nell'importatore nel mercato; l'obbligatorietà della dichiarazione nutrizionale, per la fornitura della quale devono essere rispettati obblighi di presentazione specifici; le modalità specifiche di presentazione degli allergeni, in base alle quali ogni

accentua significativamente il rilievo della tutela della salute e del benessere psico-fisico del consumatore, ponendola al centro del sistema delle informazioni alimentari.

⁽³⁸⁰⁾ Circolare del Ministero per lo Sviluppo Economico del 6 marzo 2015, recante «Applicazione dell'art. 18, in materia di sanzioni, del Decreto Legislativo 27 gennaio 1992, n. 109 alle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011», reperibile sul sito *web* del Ministero dello Sviluppo Economico [al link https://www.mise.gov.it/images/stories/normativa/Circolare_6marzo2015_Applicabilita_sanzioni.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/normativa/Circolare_6marzo2015_Applicabilita_sanzioni.pdf). In base alla tabella di concordanza inclusa all'interno della Circolare del Ministero dello Sviluppo Economico, le violazioni delle disposizioni contenute nel reg. Ue n. 1169/2011 erano state abbinare alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 109/1992, con l'indicazione dell'importo della relativa sanzione amministrativa, applicabile, come previsto nella Circolare, solo ai precetti confermati dal regolamento.

ingrediente o coadiuvante che provochi allergie deve figurare nell'elenco degli ingredienti con un riferimento chiaro alla denominazione della sostanza definita come allergene e deve essere evidenziato rispetto a tutti gli altri ingredienti; l'obbligo di indicare, fra gli ingredienti, l'eventuale presenza di nanomateriali; l'obbligo di indicare la presenza di sostanze allergeniche con riferimento ai prodotti non preimballati, nonché con riferimento ai prodotti venduti nei punti di ristoro collettivo; l'obbligo di indicare il luogo di origine o di provenienza anche per le carni fresche suine, ovine, caprine e di volatili; l'obbligo di comunicare la maggior parte delle informazioni obbligatorie presenti in etichetta prima della conclusione del contratto di vendita a distanza; per non parlare, poi, delle innovazioni concernenti l'indicazione in etichetta dei grassi vegetali, nonché di quelle relative a talune indicazioni specifiche per i prodotti decongelati, i tagli di carne o di pesce combinati e i cc.dd. ingredienti sostitutivi ⁽³⁸¹⁾.

Ancora, «lo sforzo di estendere analogicamente sanzioni originariamente previste da decreti legislativi nazionali per la violazione dei precetti contenuti negli stessi decreti, in attuazione di direttive dell'allora Comunità europea, alla violazione di precetti contenuti in regolamenti che avevano addirittura abrogato quelle stesse direttive» ⁽³⁸²⁾, comportava una palese violazione dei principi di tassatività e di riserva di legge, valevoli tanto per le sanzioni penali, quanto per quelle amministrative.

All'esito di tale fase transitoria, per il tramite dell'art. 5 della l. 12 agosto 2016, n. 170, Legge di delegazione europea 2015, è stato demandato al Governo il compito di adottare il decreto recante le sanzioni amministrative per la violazione del reg. Ue n. 1169/2011. Tale disposizione, pur deludendo definitivamente le aspettative circa l'attribuzione all'AGCM della competenza sanzionatoria per gli illeciti informativi nel settore alimentare, nel ricondurre la stessa all'ICQRF, tuttavia, paventava espressamente l'esigenza di delineare un sistema sanzionatorio ispirato a criteri di efficacia, dissuasività e proporzionalità, nonché inserito entro un quadro giuridico unitario ed uniforme ⁽³⁸³⁾.

⁽³⁸¹⁾ Tutte innovazioni elencate, del resto, nello stesso sito del Ministero dello Sviluppo Economico, al link <https://sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/impresa/competitivita-e-nuove-imprese/industria-alimentare/etichettatura-alimentare>.

⁽³⁸²⁾ Si esprime così, in senso fortemente critico, V. PAGANIZZA, *Il sistema sanzionatorio nel settore alimentare: le sanzioni amministrative e le sanzioni penali*, cit., p. 357.

⁽³⁸³⁾ L'art. 5, co. 3, lett. b), della legge di delegazione europea 2015 prevede espressamente: «Fatte salve le fattispecie di reato vigenti, adeguare il sistema sanzionatorio nazionale per le violazioni amministrative delle disposizioni di cui al regolamento (Ue) n. 1169/2011 ai relativi atti di esecuzione e alle disposizioni nazionali, individuando sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità della violazione, demandando la competenza per l'irrogazione delle sanzioni amministrative allo Stato al fine di disporre di un quadro sanzionatorio di riferimento unico e di consentirne l'applicazione uniforme a livello nazionale, con l'individuazione, quale autorità amministrativa competente, del Dipartimento

Come si vedrà fra breve, tuttavia, tali criteri non sono stati tenuti in debita considerazione dal legislatore delegato, e ciò non solo in sede di predisposizione del d.lgs. n. 231/2017, ma anche degli ulteriori provvedimenti normativi in materia di informazioni alimentari che, nel precedere l'adozione del "nuovo decreto etichettatura", hanno portato alla creazione di un quadro normativo decisamente lontano da quello prefigurato dalla Legge delega.

2. (Segue). Dall'inerzia all'interventismo: i decreti sanzionatori varati dal Governo italiano prima dell'adozione del d.lgs. n. 231/2017. Un caleidoscopio di soluzioni normative in odore di illegittimità per contrasto con il diritto dell'Unione europea.

Fra il 2016 e il 2017 in Italia ha preso avvio una stagione di forte interventismo nel settore alimentare⁽³⁸⁴⁾, nell'ambito della quale sono stati emanati diversi provvedimenti normativi che hanno preceduto l'adozione dell'atteso d.lgs. n. 231/2017 ed hanno inciso sul sistema delle sanzioni amministrative in materia di informazioni alimentari.

Al riguardo, si possono ricordare: il d.lgs. 3 febbraio 2017, n. 26, recante la disciplina sanzionatoria per la violazione della disciplina europea relativa all'immissione sul mercato e all'uso dei mangimi⁽³⁸⁵⁾; il d.lgs. 3 febbraio 2017, n. 27, recante la disciplina sanzionatoria per la violazione della disciplina europea in materia di indicazioni

dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, evitando sovrapposizioni con altre autorità, fatte salve le competenze spettanti ai sensi della normativa vigente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato nonché quelle degli organi preposti all'accertamento delle violazioni».

⁽³⁸⁴⁾ Al riguardo, F. ALBISINNI, *La disciplina europea e l'incerto intervento del legislatore italiano (artt. 1-2-7-8)*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI, *L'indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento nell'etichetta dei prodotti alimentari (d. legisl. N. 145/2017)*, in *Studium Iuris*, 2018, p. 705 ss. afferma che: «la legge delega dell'agosto 2016, in realtà, al di là dei contenuti suoi propri e del decreto legislativo che ne è seguito, ha segnato il passaggio dalla lunga stagione di inerzia ad un rinnovato interventismo del governo italiano» nel settore della comunicazione alimentare. L'Autore evidenzia, tra le altre cose, che la mancata adozione tempestiva di un provvedimento recante il quadro sanzionatorio per le violazioni del reg. Ue n. 1169/2011 dimostra la tendenza dei governi italiani che si sono succeduti a partire dal mese di novembre 2011 a non prestare sufficiente attenzione al processo legislativo europeo, sia nella fase ascendente sia in quella discendente. Tutto questo nonostante, sin dal 2011, il governo italiano disponesse di ampie deleghe per la predisposizione di un apparato sanzionatorio per la violazione del reg. Ue n. 1169/2011 (si vedano, in particolare, l'art. 1 della l. 15 dicembre 2011, n. 217, legge comunitaria 2010; l'art. 2 della l. 6 agosto 2013, n. 96, Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre, nonché l'art. 3 della l. 9 luglio 2015, n. 114).

⁽³⁸⁵⁾ D.lgs. 3 febbraio 2017, n. 26, recante «Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni di cui al Regolamento Ce 13 luglio 2009, n. 767/2009 sull'immissione sul mercato e sull'uso dei mangimi», in *G.U.* n. 64, del 17 marzo 2017, p. 15 ss.

nutrizionali e sulla salute ⁽³⁸⁶⁾; il d.lgs. 10 febbraio 2017, n. 29, recante la disciplina sanzionatoria per la violazione della disciplina europea in materia di materiali e oggetti destinati a venire in contatto con gli alimenti ⁽³⁸⁷⁾ e, infine, il d.lgs. 15 settembre 2017, n. 145, recante la disciplina sanzionatoria in caso di violazione delle disposizioni in materia di indicazione in etichetta della sede e dell'indirizzo dello stabilimento di produzione o di confezionamento ⁽³⁸⁸⁾.

Ancora, rientrano nel novero di tali provvedimenti i quattro decreti interministeriali (predisposti nelle more di adozione, da parte della Commissione europea, degli atti d'esecuzione di cui all'art. 26 del reg. Ue n. 1169/2011) ⁽³⁸⁹⁾, relativi all'indicazione in

⁽³⁸⁶⁾ D.lgs. 7 febbraio 2017, n. 27, recante «Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento CE n. 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari», in *G.U.* n. 64 del 17 marzo 2017, p. 20 ss.

⁽³⁸⁷⁾ D.lgs. 10 febbraio 2017, n. 29, recante «Disciplina sanzionatoria per la violazione di disposizioni di cui ai Regolamenti CE n. 1935 del 2004, n. 1895 del 2005, n. 2023 del 2006, n. 282 del 2008, n. 450 del 2009 e n. 10 del 2011, in materia di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari e alimenti», in *G.U.* n. 65 del 18 marzo 2017, p. 6 ss.

⁽³⁸⁸⁾ D.lgs. 15 settembre 2017, n. 145 recante «Disciplina dell'indicazione obbligatoria nell'etichetta della sede e dell'indirizzo dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento», in *G.U.* n. 235 del 7 ottobre 2017, p. 1 ss.

⁽³⁸⁹⁾ Tali decreti presentano natura sperimentale e provvisoria, come emerge chiaramente dalle norme transitorie e finali che li accompagnano, ove si stabilisce la cessazione della loro efficacia a partire dal giorno di entrata in vigore degli atti d'esecuzione dell'art. 26 del reg. Ue n. 1169/2011 e, in ogni caso, a partire dal 31 marzo 2019 per il decreto relativo all'origine del latte e dal 31 dicembre 2020 per i decreti sul grano, sul riso e sul pomodoro. Ad oggi, invero, il “termine di scadenza” è stato prorogato per tutti i decreti al 31 dicembre 2021, a seguito dell'adozione da parte del Mise e del Mipaaf dei d.m. del 1° aprile e del 22 luglio 2020, e, ciò nonostante, a partire dal 1° aprile 2020 abbia trovato applicazione il già citato reg. Ue n. 775/2018 della Commissione europea, recante le norme sull'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario. Giova segnalare che la proroga dei suddetti decreti ministeriali è intervenuta – non a caso – durante l'emergenza epidemiologica legata alla diffusione, su scala globale, del virus Covid-19. Come emerge dal comunicato datato 30 marzo 2020 dei Ministri Teresa Bellanova e Stefano Patuanelli, pubblicato sul sito [web https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15269](https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15269), l'estensione dell'efficacia dei decreti ministeriali di cui si tratta dovrebbe rispondere, almeno nelle intenzioni del Governo italiano, alla *ratio* di potenziare il riconoscimento dell'italianità di prodotti chiave per l'economia nazionale, in una prospettiva di valorizzazione della trasparenza informativa per i consumatori. All'interno del comunicato *de quo*, peraltro, viene sottolineata l'esigenza di differire l'applicazione del reg. Ue n. 775/2018 di almeno un anno per «andare incontro anche alle richieste delle imprese, che oggi devono fronteggiare i danni da Covid-19». Va rilevato che, adottando tali decreti l'Italia ha seguito l'esempio della Francia che con il Decreto n. 2016-1137 ha imposto l'obbligo di indicare l'origine del latte e della carne anche quando utilizzati per la produzione di alimenti preconfezionati. In particolare, con riferimento alla carne, tale decreto ha previsto l'obbligo di indicare il paese di nascita dell'animale, il paese di allevamento e quello di macellazione; con riferimento al latte, invece, il paese di mungitura e quello di lavorazione. Anche le disposizioni francesi, come quelle italiane, si caratterizzano per essere temporanee e sperimentali, essendo prevista la perdita di efficacia di esse a partire dal 31 dicembre 2018. Per approfondire, vedasi L. GONZÁLEZ VAQUÉ, *L'indicazione dell'origine dei prodotti agroalimentari secondo il recente decreto francese sul latte e sulla carne: quali sviluppi si prevedono nell'Unione europea*, in *Alimenta*, 2016, p. 187 ss., il quale evidenzia come l'autorizzazione data dalla Commissione europea rispetto al decreto francese abbia finito per costituire un «grave errore politico», avendo spianato la strada per l'introduzione da parte degli altri Paesi membri di disposizioni volte a prevedere la menzione sistematica in etichetta dell'origine, compromettendo così l'unitarietà del mercato interno.

etichetta dell'origine del latte per i prodotti lattiero caseari ⁽³⁹⁰⁾; del grano duro impiegato per la produzione della pasta ⁽³⁹¹⁾; del riso ⁽³⁹²⁾ e, infine, del pomodoro ⁽³⁹³⁾.

Orbene, la disamina del d.lgs. n. 27/2017 e del d.lgs. n. 145/2017, nonché della disciplina concernente l'indicazione dell'origine delle materie prime contenuta all'interno dei summenzionati decreti interministeriali, risulta funzionale alla ricostruzione del complesso, quanto frammentato, quadro normativo entro il quale si è collocato, da ultimo, il d.lgs. n. 231/2017.

Va detto, in proposito, che il d.lgs. n. 27/2017 ⁽³⁹⁴⁾ avrebbe potuto costituire un primo banco di prova per la semplificazione del sistema sanzionatorio in materia di illeciti informativi, riguardando l'applicazione concreta di una disciplina che si pone in rapporto di specialità rispetto a quella contenuta nel reg. Ue n. 1169/2011.

Tuttavia, è parso subito chiaro ai primi commentatori che tale decreto, lungi dal muovere un primo passo verso la semplificazione della materia, ha finito per introdurre nel sistema delle sanzioni amministrative ulteriori elementi di complessità ⁽³⁹⁵⁾.

⁽³⁹⁰⁾ D.m. 9 dicembre 2016, Mise e Mipaaf, «Indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattiero caseari, in attuazione del regolamento UE n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, in *G.U.* n. 15 del 19 gennaio 2017», p. 41 ss. L'intestazione di tale decreto ministeriale desta non poche perplessità laddove afferma che con lo stesso si intende dare attuazione al reg. Ue n. 1169/2011 e, in modo specifico, al suo art. 26, par. 3, relativo alla definizione delle norme per l'indicazione in etichetta dell'origine degli ingredienti primari, dal momento che la competenza nell'adozione di tali misure è stata demandata dal medesimo regolamento alla Commissione e non certo agli Stati membri.

⁽³⁹¹⁾ D.m. 26 luglio 2017, «Indicazione dell'origine, in etichetta, del grano duro per paste di semola di grano duro», in *G.U.* n. 191 del 17 agosto 2017, p. 16 ss. Può osservarsi come tale decreto ministeriale, fortemente voluto, come gli altri tre, dalla maggiore associazione sindacale rappresentativa degli interessi degli agricoltori, sia stato, invece, fortemente osteggiato dall'Aidepi, ovvero dall'Associazione dell'industria del dolce e della pasta italiane, la cui richiesta di sospensiva è stata, tuttavia, rigettata dal Tar Lazio, sez. II, con ordinanza 22 novembre 2017, n. 6194. Le ragioni di tale opposizione si basano su una semplice constatazione di fatto, ovvero che la produzione nazionale di grano duro non è sufficiente – per quantità e qualità – a sostenere l'intera filiera. Conseguentemente, le imprese alimentari che scelgono di trasformare grani stranieri per la produzione della pasta, alimento chiave della cucina italiana, risulterebbero, di fatto, svantaggiate dall'apposizione in etichetta dell'informazione relativa alla non italianità dell'ingrediente primario, anche alla luce della diffidenza che i consumatori nutrono nei confronti dei prodotti stranieri, soprattutto se extra-europei (al riguardo, si tenga presente che spesso il grano duro impiegato dai pastifici italiani proviene dagli Stati Uniti o dal Canada).

⁽³⁹²⁾ D.m. 26 luglio 2017, Mise e Mipaaf, «Indicazione dell'origine in etichetta del riso», in *G.U.* n. 190 del 16 agosto 2017, p. 21 ss.

⁽³⁹³⁾ D.m. 16 novembre 2017, Mise e Mipaaf, «Indicazione dell'origine in etichetta del pomodoro», in *G.U.* n. 47 del 20 febbraio 2018, p. 31 ss.

⁽³⁹⁴⁾ Il d.lgs. n. 27/2017 è stato adottato sulla base della delega contenuta nella l. 7 ottobre 2014, n. 154, recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre», in *G.U.* n. 251 del 28 ottobre 2014, p. 1 ss.

⁽³⁹⁵⁾ Per un'opinione critica circa i contenuti del d.lgs. n. 27/2017 si veda, in particolare, O. PINI, *Il riparto di competenze in materia di correttezza informativa sui prodotti alimentari: alcune riflessioni*, cit., p. 20 ss.

In estrema sintesi, il d.lgs. n. 27/2017 individua, al suo interno, venticinque fattispecie di illeciti informativi, riconducibili alla violazione delle prescrizioni contenute nel reg. Ce n. 1924/2006, rispetto ai quali vengono stabilite sanzioni *ad hoc* ricomprese in un *range* tra i duemila e i quarantamila euro, più o meno severe a seconda che l'infrazione riguardi, rispettivamente, un'indicazione sulla salute ovvero un'indicazione nutrizionale⁽³⁹⁶⁾.

La competenza ad irrogare le relative sanzioni viene demandata al Ministero della Salute, alle Regioni, alle Province autonome di Trento e Bolzano e, infine, alle ASL secondo gli ambiti di rispettiva competenza⁽³⁹⁷⁾.

Già di per sé, la scelta di allocare i poteri di vigilanza sulla corretta applicazione del reg. Ce n. 1924/2006 presso una pluralità di amministrazioni pubbliche, anche territorialmente decentrate, si rivela problematica, se non addirittura in contrasto con gli obiettivi di armonizzazione e uniformità giuridica sottesi al regolamento europeo. Ancora, l'attribuzione della competenza sanzionatoria al Ministero della Salute, alle Regioni, alle Province autonome e alle ASL fa emergere una certa incomprendibile da parte del legislatore italiano circa la natura del reg. Ce n. 1924/2006, che, nel dettare una disciplina uniforme in materia di *claims* nutrizionali e sulla salute, non persegue finalità di carattere prettamente sanitario, quanto piuttosto di carattere commerciale, avendo, quale *ratio*, quella di favorire la libera circolazione degli alimenti nel mercato e, soprattutto, di tutelare la libertà di scelta dei consumatori⁽³⁹⁸⁾.

Sotto questo punto di vista, non si può che condividere quanto osservato in merito al d.lgs. n. 27/2017 dall'AGCM⁽³⁹⁹⁾, la quale, forte del ruolo da tempo giocato nel controllo della correttezza dell'etichettatura dei prodotti alimentari, nonché, più nello specifico, nel controllo delle modalità di impiego dei *claims* nutrizionali e salutistici⁽⁴⁰⁰⁾, ha vivamente

⁽³⁹⁶⁾ Per quanto concerne la struttura del d.lgs. n. 27/2017, giova osservare che esso si suddivide in un Capo I dedicato ai «Principi generali»; un Capo II concernente la «Violazione dei requisiti generali»; un Capo III relativo alla «Violazione degli obblighi specifici in materia di indicazioni nutrizionali»; un Capo IV relativo alla «Violazione degli obblighi specifici in materia di indicazioni sulla salute» e, infine, un Capo V recante le «Disposizioni generali».

⁽³⁹⁷⁾ Si veda in proposito l'art. 2, co. 2, del d.lgs. n. 27/2017.

⁽³⁹⁸⁾ Si veda, al riguardo, l'art. 1, co. 1, del reg. Ce n. 1924/2006, ove si afferma: «Il presente regolamento armonizza le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri concernenti le indicazioni nutrizionali e sulla salute, al fine di garantire l'efficace funzionamento del mercato interno e al tempo stesso un elevato livello di tutela dei consumatori».

⁽³⁹⁹⁾ Si veda, in proposito, il parere reso dall'AGCM in data 18 settembre 2013, «Disciplina sanzionatoria in merito alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari», AS1077, consultabile al sito [web https://www.ilfattoalimentare.it/wp-content/uploads/2014/01/AS1077.pdf](https://www.ilfattoalimentare.it/wp-content/uploads/2014/01/AS1077.pdf).

⁽⁴⁰⁰⁾ O. PINI, *Il riparto di competenze in materia di correttezza informativa sui prodotti alimentari: alcune riflessioni*, cit., p. 23, nt. 21, riporta, tra le altre, le pronunce AGCM 7 agosto 2008, n. 18721 (*Alixir-Vivi al meglio*); 21 agosto 2008, n. 18783 (*Stella 2006/Latte magro Milla*) e 11 luglio 2012, n. 23726 (*Zuegg*

criticato la scelta di predisporre una disciplina sanzionatoria *ad hoc* rispetto alle violazioni del reg. Ce n. 1924/2006, invece di stabilire un chiaro rinvio in materia alla disciplina di cui all'art. 27 cod. cons. ⁽⁴⁰¹⁾.

Nonostante, infatti, il d.lgs. n. 27/2017 faccia salve «le competenze degli altri organi preposti all'accertamento delle violazioni di cui al regolamento» ⁽⁴⁰²⁾, fra i quali deve ritenersi compresa l'AGCM, è chiaro che la moltiplicazione di sanzioni, procedure e soggetti preposti alla vigilanza delle medesime fattispecie è destinata ad avere ripercussioni negative in termini di certezza giuridica.

A prescindere dal fatto che non risulta chiaro il riparto di competenze fra l'*Antitrust* e le amministrazioni individuate dall'art. 2, co. 2, del d.lgs. n. 27/2017, circostanza che non può che generare – come effettivamente sta generando – diversi contenziosi giudiziari ⁽⁴⁰³⁾, non deve sottovalutarsi il fatto che, a seconda che ad intervenire siano l'AGCM, o le altre amministrazioni pubbliche, mutano sensibilmente, anche a parità di condotte, gli importi delle sanzioni comminabili. Al riguardo, infatti, l'art. 27, co. 9, cod. cons. prevede, in caso di pratiche commerciali scorrette che pongano in pericolo la salute umana, l'applicazione di sanzioni molto più elevate rispetto a quelle comminabili ai sensi del d.lgs. n. 27/2017, in quanto comprese tra un minimo di cinquantamila euro e un massimo di cinque milioni di euro.

Problematiche non diverse si riscontrano nel momento in cui si consideri la disciplina di cui al d.lgs. n. 145/2017, che prevede l'obbligo per gli operatori italiani di indicare nell'etichetta dei prodotti preimballati (esclusi i vini), la sede e l'indirizzo dello

s.p.a.). La stessa AGCM, nel proprio parere, ricorda di aver adottato svariati provvedimenti inibitori e sanzionatori con riguardo alla mancata osservanza dei dettami del reg. Ce n. 1924/2006, richiamando a tale scopo le Relazioni Annuali 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012.

⁽⁴⁰¹⁾ Sul punto, AGCM osserva, nel proprio parere, come la decisione del legislatore italiano si discosti dall'orientamento adottato da altri Paesi membri (come la Francia, la Germania e il Portogallo), i quali, riconducendo (correttamente) il reg. Ce n. 1924/2006 nell'alveo delle discipline in materia di etichettatura e pubblicità ingannevole, demandano l'*enforcement* amministrativo rispetto alle violazioni in materia di *claims* nutrizionali e sulla salute alle autorità già incaricate della repressione delle pratiche commerciali sleali *business to consumer*.

⁽⁴⁰²⁾ Si veda l'art. 13, co. 3, del d.lgs. n. 27/2017.

⁽⁴⁰³⁾ Da ultimo, può prendersi in esame Tar Lazio, 8 maggio 2019, n. 7123, menzionata anche da V. PAGANIZZA, *Compiti di vigilanza e competenze sanzionatorie in materia alimentare dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 355, con la quale, riconoscendo la complementarietà della disciplina in materia di *claims* rispetto a quella in materia di tutela del consumatore, si è affermata la competenza parallela dell'AGCM con riferimento alle violazioni del reg. Ce n. 1924/2006 che integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta. Senonché, in proposito, parrebbe difficile ipotizzare un caso nel quale la fornitura di informazioni in contrasto con quanto stabilito dal reg. Ce n. 1924/2006 costituisca, invero, una pratica commerciale scorretta *business to consumer*.

stabilimento di produzione o di confezionamento ⁽⁴⁰⁴⁾, ferma restando la libera circolazione in Italia per i prodotti legalmente fabbricati o commercializzati in altri Stati membri, in Turchia o in Paesi membri dell'EFTA ⁽⁴⁰⁵⁾.

Al di là del fatto che il decreto *de quo* potrebbe esporre l'Italia a possibili procedure di infrazione per violazione del diritto dell'Unione europea, dal momento che il reg. Ue n. 1169/2011 non autorizza gli Stati membri a mantenere le disposizioni nazionali che impongono l'indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento per la loro produzione nazionale ⁽⁴⁰⁶⁾, sotto il profilo sanzionatorio si conferma la scelta effettuata con il d.lgs. n. 27/2017 di predisporre, in relazione agli illeciti informativi nel settore alimentare, una disciplina *ad hoc*, del tutto autonoma e svincolata dalla disciplina riservata alle pratiche commerciali scorrette *business to consumer*.

Al riguardo, il d.lgs. n. 145/2017 demanda all'ICQRF ⁽⁴⁰⁷⁾ il compito di sanzionare le condotte realizzate in violazione dell'obbligo di indicare in etichetta la sede e l'indirizzo dello stabilimento di produzione o di confezionamento, prevedendo che l'entità degli importi sanzionatori sia compresa, a seconda della fattispecie, tra mille e quindicimila

⁽⁴⁰⁴⁾ Giova ricordare che il d.lgs. n. 145/2017, nel prevedere l'obbligo di indicare in etichetta l'indirizzo dello stabilimento di produzione o di confezionamento dei prodotti alimentari ha ribadito, invero, un obbligo preesistente, risalente al 1963 e successivamente confermato dai provvedimenti di attuazione delle direttive 79/112/Cee e 2000/13/Ce. Tuttavia, mentre quest'ultima direttiva prevedeva espressamente la facoltà per gli Stati membri di mantenere le disposizioni nazionali che imponevano l'obbligo di «indicazione dello stabilimento di fabbricazione o di condizionamento per la loro produzione nazionale», il reg. Ue n. 1169/2011 non contempla tale facoltà, anzi, in forza degli intenti di armonizzazione assoluta da esso perseguiti, sembrerebbe aver escluso in radice la possibilità per gli Stati membri di mantenere o introdurre *ex novo* l'obbligo di cui si discute. Sul punto, si veda F. ALBISINNI, *La disciplina europea e l'incerto intervento del legislatore italiano* (artt. 1, 2, 7, 8), cit., p. 705 ss.

⁽⁴⁰⁵⁾ Si tratta della clausola di mutuo riconoscimento, inserita all'interno dell'art. 7 del d.lgs. n. 145/2017. Essa ha quale *ratio* quella di impedire che il decreto venga esposto a censure per violazione del principio di non discriminazione rispetto ai prodotti legalmente fabbricati e commercializzati negli altri Paesi europei. Come osservato in dottrina, tuttavia, il d.lgs. n. 145/2017 è comunque destinato a porre la questione della c.d. "discriminazione a rovescio" dei prodotti nazionali, alla luce del fatto che gli operatori italiani risultano soggetti ad obblighi ulteriori rispetto ai concorrenti europei. Sul punto, F. ALBISINNI, *La disciplina europea e l'incerto intervento del legislatore italiano* (artt. 1, 2, 7, 8), cit., p. 719.

⁽⁴⁰⁶⁾ Al riguardo, deve segnalarsi che il Tribunale di Roma, con ordinanza del 3 gennaio 2019, di recente, ha affermato, seppur *incidenter tantum*, l'illegittimità e quindi l'inapplicabilità del d.lgs. n. 145/2017 per violazione del diritto dell'Unione europea e, in modo particolare, per violazione della procedura di notifica regolata dalla dir. 2015/1535/Ue 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 *G.U.U.E.* n. L 241 del 17 settembre 2015, p. 1 ss. Sul delicato aspetto delle ripetute notifiche del d.lgs. n. 145/2017, si veda F. ALBISINNI, *La disciplina europea e l'incerto intervento del legislatore italiano* (artt. 1, 2, 7, 8), cit., p. 719.

⁽⁴⁰⁷⁾ Come osservato da S. BOLOGNINI, *Violazione delle norme sulle informazioni alimentari e individuazione delle autorità competenti a irrogare le sanzioni amministrative: tanti dubbi e poche certezze*, cit., p. 188, la previsione della competenza dell'ICQRF in relazione all'obbligo di indicazione della sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento si giustifica alla luce del fatto che tale decreto è stato adottato in attuazione dell'art. 5 della già menzionata Legge di delegazione europea 2015.

euro⁽⁴⁰⁸⁾). Con riferimento alla competenza dell'ICQRF, seppure con tutte le incertezze del caso, essa sembra destinata a muoversi parallelamente rispetto ai poteri di intervento esercitabili dall'AGCM, alla luce del fatto che, analogamente a quanto avviene nell'ambito del d.lgs. n. 27/2017, vengono fatte salve «le competenze spettanti, ai sensi della normativa vigente, agli organi preposti all'accertamento delle violazioni» di cui si tratta⁽⁴⁰⁹⁾.

Per quanto attiene, invece, all'entità delle sanzioni, è importante osservare che esse sono decisamente più basse non solo rispetto a quelle astrattamente comminabili in forza della disciplina consumeristica, ma anche rispetto a quelle previste dall'art. 2 del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 190⁽⁴¹⁰⁾, in materia di violazione dell'obbligo della rintracciabilità, nonostante lo stesso d.lgs. n. 145/2017 si proponga, *inter alia*, di assicurare l'immediata rintracciabilità dei prodotti alimentari⁽⁴¹¹⁾.

La disarticolazione del quadro sanzionatorio in materia di illeciti informativi nel settore alimentare ha, di fatto, subito un'ulteriore accentuazione a seguito dell'adozione dei decreti interministeriali che, fra il 2016 e il 2017, hanno introdotto l'obbligo di indicare l'origine del latte per i prodotti lattiero caseari; del grano duro per le paste di

⁽⁴⁰⁸⁾ Si veda, al riguardo, l'art. 5 del d.lgs. n. 145/2017 che recita: «Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, essendovi tenuto per legge, in violazione dell'articolo 3 del presente decreto, non riporta sul preimballaggio o su un'etichetta a esso apposta o, nei casi previsti dal comma 2 del predetto articolo, sui documenti commerciali l'indicazione della sede dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento dei prodotti alimentari preimballati, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 2.000 euro a 15.000 euro.

Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, essendovi tenuto per legge, in violazione dell'articolo 4, comma 4, del presente decreto, nel caso in cui l'impresa disponga di più stabilimenti, non evidenzia quello effettivo mediante punzonatura o altro segno è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 2.000 euro a 15.000 euro.

Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, essendovi tenuto per legge, in violazione dell'articolo 4, comma 5, del presente decreto, non riporta in etichetta l'indicazione della sede dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento, secondo le modalità di presentazione delle indicazioni obbligatorie stabilite dall'articolo 13 del regolamento (UE) n. 1169/2011 è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 1.000 euro a 8.000 euro.

Per quanto non previsto dal presente decreto si applicano le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689».

⁽⁴⁰⁹⁾ Si veda in proposito l'art. 6, co. 1, del d.lgs. n. 145/2017.

⁽⁴¹⁰⁾ D.lgs 5 aprile 2006, n. 190, recante «Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (Ce) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel settore della sicurezza alimentare», in *G.U.* n. 118 del 23 maggio 2006, p. 4 ss.

⁽⁴¹¹⁾ Si veda, in proposito, l'art. 1, co. 1, del d.lgs. n. 145/2017, ove si afferma: «Il presente decreto reca disposizioni relative alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori conformemente al regolamento (Ue) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, a garanzia della corretta e completa informazione al consumatore e della rintracciabilità dell'alimento da parte degli organi di controllo, nonché per la tutela della salute». Sul punto, si vedano le considerazioni svolte da S. RIZZIOLI, *Le sanzioni amministrative (art. 5)*, in V. RUBINO, S. RIZZIOLI E M. MILETTI, *L'indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento nell'etichetta dei prodotti alimentari (d.legisl. n. 145/2017) (Seconda Parte)*, in *Studium Iuris*, 2018, p. 840.

semola di grano duro; del riso e, infine, del pomodoro, quando utilizzato per la preparazione di derivati, salse e sughi.

Così come il d.lgs. n. 145/2017, anche i decreti interministeriali di cui si tratta rischiano di esporre l'Italia a procedure di infrazione per violazione del diritto dell'Unione europea. In estrema sintesi, non solo il legislatore nazionale ha esteso a nuovi alimenti il campo di applicazione dell'etichettatura d'origine obbligatoria, senza rispettare – anzi, ignorando completamente – i limiti previsti dall'art. 39, par. 2, del reg. Ue n. 1169/2011, ma, oltretutto, ha alterato la stessa definizione europea del concetto di origine ⁽⁴¹²⁾, destinata a valere, pur con tutte le sue criticità e inadeguatezze, in modo uniforme per tutti gli Stati membri ⁽⁴¹³⁾. Al riguardo, infatti, è stato previsto, per il latte, l'obbligo di indicare sia il paese di mungitura, sia quello di condizionamento o di trasformazione, se diversi dal primo; per il grano, il paese di coltivazione e quello di molitura; per il riso, il paese di coltivazione, di lavorazione e di confezionamento e, infine, per il pomodoro utilizzato nella preparazione dei derivati, nonché nella preparazione di sughi e salse, ottenuti mescolando uno o più derivati del pomodoro con altri prodotti di origine animale o vegetale, l'indicazione d'origine prevede la menzione in etichetta dei paesi di coltivazione e di trasformazione del vegetale ⁽⁴¹⁴⁾.

⁽⁴¹²⁾ Tali considerazioni, peraltro, non sembrerebbero smentite dall'inserimento, all'interno dei decreti, della clausola in forza della quale «resta fermo il criterio di acquisizione dell'origine ai sensi della vigente normativa europea», il cui senso può essere solo quello di evitare – senza successo – il giudizio di illegittimità delle norme in questione.

⁽⁴¹³⁾ Osserva V. RUBINO, *I limiti alla tutela del made in fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, cit., p. 58, che l'art. 39 del reg. Ue n. 1169/2011, laddove autorizza gli Stati membri a notificare alla Commissione le disposizioni nazionali relative all'obbligo di indicare l'origine per motivi di interesse generale, non consente, comunque, di entrare nel merito del significato attribuito al concetto giuridico di origine, che deve continuare ad essere inteso alla luce dei criteri stabiliti dalla disciplina europea.

⁽⁴¹⁴⁾ Dal punto di vista della tutela della concorrenza e del mercato, disposizioni come quelle italiane rischiano di innalzare pericolose barriere, ostacolando la libera circolazione degli alimenti, con conseguente danno sia per gli operatori italiani, sia per quelli stranieri. Infatti, nonostante la clausola di mutuo riconoscimento (inserita in ciascuno dei decreti), le nuove norme, oltre a comportare per gli operatori italiani oneri legati all'etichettatura maggiori rispetto a quelli sostenuti dai concorrenti stranieri, sembrerebbero determinare per gli importatori stranieri la necessità di adeguare le etichette degli alimenti alle disposizioni contenute nei decreti di cui si discute, per poter competere con i prodotti nazionali. Si veda in proposito L. GONZALEZ VAQUÉ, *L'indicazione dell'origine dei prodotti agroalimentari secondo il recente decreto francese sul latte e sulla carne: quali sviluppi si prevedono nell'Unione europea?*, cit., p. 192.

Peraltro, per quanto riguarda la tutela dei consumatori, non sembrerebbe che i decreti sull'origine abbiano centrato l'obiettivo di fornire un quadro informativo più chiaro e preciso. Pare legittimo ritenere che il numero di informazioni imposte dai decreti interministeriali finirà per rendere sempre meno agevole la lettura delle etichette, già di per sé molto ricche di informazioni. Sorge anche spontaneo chiedersi se le definizioni d'origine elaborate dal legislatore nazionale siano davvero utili per il consumatore. In merito, si può nutrire più di un dubbio. Non convince, in particolare, la scelta di indicare l'origine della materia prima utilizzando anche riferimenti alle fasi di lavorazione o di confezionamento della medesima, che più che ispirarsi a ragioni di trasparenza comunicativa, sembrerebbero motivati da un intento di incentivazione del c.d. “consumerismo nazionalistico”. Inoltre, considerato che le informazioni sull'origine possono essere rese attraverso l'impiego di diciture come «Ue» o «non Ue» e «Ue e non Ue», così come previsto dal reg.

Per quanto riguarda l'aspetto sanzionatorio, che qui interessa maggiormente, i decreti sull'origine delle materie prime scelgono di adottare soluzioni ancora diverse rispetto a quelle in precedenza esaminate.

Essi, infatti, rinviando, nel caso dei decreti relativi all'origine del grano, del riso e del pomodoro, alle sanzioni di cui all'art. 18, co. 2, dell'ormai abrogato d.lgs. n. 109/1992, e, inspiegabilmente, nel solo caso del decreto concernente l'origine del latte, alle sanzioni di cui all'art. 4, co. 10, della l. 3 febbraio 2011, n. 4 ⁽⁴¹⁵⁾.

Sembra frutto del caso, più che di un ragionamento logico, la circostanza per cui entrambe le discipline alle quali rinviano i decreti interministeriali prevedano sanzioni ricomprese tra i milleseicento e i novemilacinquecento euro. In ogni caso, a tacer d'altro, non si comprendono le ragioni per le quali il legislatore italiano, nel sanzionare la violazione degli obblighi informativi prescritti dai decreti ministeriali, nonché dal d.lgs. n. 145/2017, non abbia adottato soluzioni normative omogenee ⁽⁴¹⁶⁾, anche in vista della

Ue n. 775/2018 con riferimento all'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario, sussiste il concreto rischio che l'eccessiva genericità dei riferimenti territoriali contrasti con l'obiettivo affermato dal legislatore nazionale di consentire una più ampia *disclosure* della filiera alimentare. In definitiva, è chiaro che l'intento perseguito è quello di valorizzare il *made in Italy*, "premiando" le imprese che svolgono talune delle fasi indicate in etichetta sul territorio nazionale, eventualmente anche utilizzando ingredienti provenienti da altri contesti geografici. Tuttavia, dal punto di vista del consumatore medio, il rischio di ambiguità e confusione è elevato. Infatti, non solo questi si troverà ad avere a che fare con etichette ancora più articolate e complesse, ma, ulteriormente, dovrà destreggiarsi fra informazioni di scarsa utilità, come, ad esempio, quella relativa al luogo di confezionamento del riso. Data la rapidità con cui, in genere, viene effettuata la scelta di consumo alimentare, è lecito attendersi, dunque, che il consumatore o non leggerà affatto le informazioni di cui si discute, ovvero, se le leggerà, verrà attratto da quelle etichette che presentino indicazioni riferite, in un modo o nell'altro, all'Italia, a prescindere dal fatto che nel "Bel Paese" sia avvenuta o meno una fase davvero essenziale ai fini dell'attribuzione dell'origine italiana a quel dato alimento. Ad esempio, nel caso del riso, è probabile che un consumatore medio italiano sia più propenso ad acquistare un prodotto che, per quanto coltivato all'estero, sia stato quanto meno lavorato o confezionato in Italia, piuttosto che un riso coltivato, lavorato e confezionato all'estero. Si veda in tal senso V. RUBINO, *Le definizioni e gli obblighi per le imprese (artt 3 e 4)*, in V. RUBINO, S. RIZZIOLI, M. MILETTI, *L'indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento nell'etichetta dei prodotti alimentari (d.lgs. n. 145/2017) (Seconda parte)*, cit., p. 834.

⁽⁴¹⁵⁾ L. 3 febbraio 2011, n. 4, recante «Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari», in *G.U.* n. 49 del 19 febbraio 2011, p. 1 ss.

⁽⁴¹⁶⁾ Sulla "casualità" che sembrerebbe guidare le scelte operate dal legislatore nazionale nell'individuazione della disciplina sanzionatoria per la violazione dei precetti contenuti nel d.lgs. n. 145/2017 e nei decreti interministeriali, si veda S. RIZZIOLI, *Le sanzioni amministrative (art. 5)*, cit., p. 841. L'Autore evidenzia, peraltro, un aspetto molto interessante che è quello della diversa individuazione da parte del d.lgs. n. 145/2017 e dei decreti ministeriali concernenti l'origine della pasta, del riso, del latte e del pomodoro, del soggetto responsabile degli illeciti informativi. Quest'ultimo, infatti, invece di essere individuato nell'operatore del settore alimentare cui fa riferimento l'art. 8 del reg. Ue n. 1169/2011, viene individuato, dal decreto sull'origine del latte in «chiunque pone in vendita o mette altrimenti in commercio prodotti alimentari non etichettati in modo conforme»; dai decreti sull'origine del riso e del grano in «chiunque confezioni, detenga per vendere o venda prodotti alimentari non conformi»; mentre, infine, il d.lgs. n. 145/2017 fa riferimento, all'art. 5, a «chiunque, essendovi tenuto per legge, in violazione dell'art. 3 del presente decreto, non riporta sul preimballaggio o su un'etichetta ad esso apposta o, nei casi previsti dal co. 2 del predetto articolo, sui documenti commerciali l'indicazione della sede dello stabilimento di produzione». Da ciò emerge una certa superficialità da parte del legislatore nazionale nell'affrontare la

predisposizione dell'atteso d.lgs. n. 231/2017: quest'ultimo, infatti, come si dirà, in caso di violazione degli obblighi di informazione prescritti dal diritto europeo prevede degli importi ancora diversi, facendo sorgere più di un dubbio sul rispetto dei criteri di effettività, dissuasività e proporzionalità, già più volte richiamati.

3. (Segue). Il d.lgs. n. 231/2017 recante la disciplina sanzionatoria per la violazione delle prescrizioni contenute nel reg. Ue n. 1169/2011. Alcune riflessioni sui rischi in termini di effettività della tutela dei consumatori e degli interessi delle imprese concorrenti.

Successivamente all'adozione del reg. Ue n. 1169/2011, il legislatore italiano, forse non del tutto consapevolmente, aveva creato, in relazione alla materia delle informazioni alimentari, un vero e proprio caleidoscopio di sanzioni e di competenze amministrative, in contrasto con l'obiettivo di uniformità di cui all'art. 5 della legge di delegazione europea 2015 ⁽⁴¹⁷⁾.

Ed è proprio all'interno di tale quadro normativo che, alla fine del 2017, è stato adottato il d.lgs. n. 231/2017, con il quale è stata disposta l'abrogazione del d.lgs. n. 109/1992.

Il d.lgs. n. 231/2017, entrato in vigore il 9 maggio 2018, consta complessivamente di quattro Titoli. Il primo, intitolato «Principi generali», si compone di soli due articoli, rubricati, rispettivamente, «Campo di applicazione» (art 1) e «Definizioni» (art. 2). Il secondo, intitolato «Disposizioni sanzionatorie per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento», risulta strutturato in quattro Capi, dedicati, rispettivamente, alla «Violazione delle disposizioni generali in materia di informazioni sugli alimenti» (artt. 3 e 4), alla «Violazione delle disposizioni relative alle informazioni obbligatorie sugli alimenti preimballati e delle relative modalità di espressione» (artt. 5-7), alla «Violazione delle disposizioni specifiche sulle indicazioni obbligatorie» (artt. 8-15) e, infine, alle «Violazioni in materia di informazioni volontarie sugli alimenti» (art. 16). Il terzo Titolo, sull'«Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (Ue) n. 1169/2011 e relative sanzioni», si suddivide, invece, nel Capo I, dedicato all'«Adeguamento della normativa nazionale» (artt. 17-20) e nel Capo II, dedicato alle «Violazioni delle disposizioni nazionali» (artt. 21-24). Giova

materia *de qua*, nonché una scarsa conoscenza della terminologia propria dei regolamenti Ce n. 178/2002 e Ue n. 1169/2011.

⁽⁴¹⁷⁾ Sulla disattenzione del legislatore italiano rispetto agli obiettivi di uniformità e chiarezza normativa nella predisposizione della risposta sanzionatoria rispetto alle violazioni delle disposizioni di cui al reg. Ue n. 1169/2011 si veda sempre S. RIZZIOLI, *Le sanzioni amministrative (art. 5)*, cit., p. 840.

osservare, brevemente, che nel Titolo III vengono ripresi i contenuti dei previgenti artt. 13, 15, 16 e 17 del d.lgs. n. 109/1992, ai quali vengono, in ogni caso, apportate talune modifiche, in ragione delle novità introdotte alla disciplina riservata alle informazioni alimentari. In particolare, nel Titolo *de quo* vengono disciplinate: l'indicazione del lotto o della partita ⁽⁴¹⁸⁾; la fornitura delle informazioni in caso di distribuzione di alimenti non preimballati messi in vendita tramite distributori automatici ⁽⁴¹⁹⁾; la vendita di alimenti non preimballati ⁽⁴²⁰⁾; e, infine, le informazioni obbligatorie per i prodotti non destinati al consumatore finale ⁽⁴²¹⁾. Infine, il quarto e ultimo Titolo del d.lgs. n. 231/2017 reca le cc.dd. «Disposizioni finali» (artt. 25-31)

Va rilevato che l'art. 1 del d.lgs. n. 231/2017 non si occupa, propriamente, di tracciare i confini della sfera di operatività delle disposizioni da esso contemplate, nonostante sia rubricato «Campo di applicazione», bensì provvede a indicare, in linea generale, l'oggetto del decreto, che consiste nell'adeguamento, anche (e soprattutto) sotto il profilo sanzionatorio, della normativa nazionale alle disposizioni tanto del reg. Ue n. 1169/2011, quanto della dir. 2011/91/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare ⁽⁴²²⁾.

⁽⁴¹⁸⁾ Si veda, al riguardo, l'art. 17 del d.lgs. n. 231/2017, intitolato «Diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare ai sensi della direttiva n. 2011/91/UE del 13 dicembre 2011». Tale disposizione, nell'aggiornare la disciplina relativa all'indicazione del lotto, prevede che esso possa essere omesso qualora la data di scadenza o il termine minimo di conservazione siano espressi almeno con il giorno ed il mese. Dunque, a differenza di quanto avveniva nell'ambito della disciplina dettata dall'art. 13 del d.lgs. n. 109/1992, eventuali altre date non sono più idonee a sostituire l'indicazione del lotto, anche qualora espresse con la menzione almeno del giorno e del mese, come, ad esempio, la data di confezionamento.

⁽⁴¹⁹⁾ Si veda, al riguardo, l'art. 18 del d.lgs. n. 231/2017 che, rispetto al previgente art. 15 del d.lgs. n. 109/1992 fa riferimento ai soli prodotti alimentari «non preimballati», e non anche a quelli «preconfezionati» e alle «bevande a preparazione estemporanea o a erogazione istantanea». Per quanto riguarda i prodotti non preimballati posti in vendita mediante distributori automatici si prevede l'obbligo di indicazione della denominazione dell'alimento; della lista degli ingredienti; degli allergeni; del nome o ragione sociale o marchio depositato e sede dell'impresa responsabile della gestione dell'impianto, posto che tutte le informazioni devono essere fornite in lingua italiana e in forma chiaramente visibile e leggibile. Vale la pena ricordare che l'esclusione dalla disposizione *de qua* degli alimenti preimballati dipende dal fatto che essi risultano già disciplinati, sotto il profilo delle informazioni obbligatorie che debbono essere fornite, dall'art. 9 del reg. Ue n. 1169/2011, mentre le sole informazioni concernenti i prodotti non preimballati sono rimesse (salvo l'obbligo di indicazione degli allergeni) alla disciplina degli Stati membri.

⁽⁴²⁰⁾ Si veda, in proposito, l'art. 19 del d.lgs. n. 231/2017 che, nell'attuare il disposto dell'art. 44 del reg. Ue n. 1169/2011, fa riferimento ai prodotti: offerti in vendita al consumatore finale o alle collettività senza preimballaggio; imballati sui luoghi di vendita su richiesta del consumatore; preimballati per la vendita diretta; non costituenti unità di vendita in quanto non destinati ad essere presentati come tali al consumatore finale ed alle collettività, ma posti in confezioni o involucri protettivi per essere generalmente venduti previo frazionamento.

⁽⁴²¹⁾ Si veda, in proposito, l'art. 20 del d.lgs. n. 231/2017.

⁽⁴²²⁾ Dir. 2011/91/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare, in *G.U.U.E.* del 16 dicembre 2011, n. L. 344, p. 1 ss.

Giova osservare, peraltro, che nell'art. 1 del d.lgs. n. 231/2017 viene «fatta salva» la disciplina sanzionatoria prevista dal Codice del consumo in materia di pratiche commerciali scorrette *business to consumer* ⁽⁴²³⁾. Il riferimento alla disciplina consumeristica contenuto già nell'*incipit* del decreto, potrebbe indurre a ritenere che il legislatore italiano, memore della procedura di infrazione avviata nel 2013 dalla Commissione europea nei confronti del nostro Paese, per la non corretta applicazione del principio di specialità, nonché delle osservazioni formulate dall'AGCM in relazione allo schema di decreto che ha portato poi all'adozione del d.lgs. n. 27/2017, abbia inteso attuare, con tale provvedimento, un coordinamento fra l'apparato sanzionatorio predisposto per la violazione delle disposizioni sulla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori di cui al reg. Ue n. 1169/2011, e quello contemplato dal Codice del consumo in materia di pratiche commerciali scorrette *business to consumer*. Purtroppo, però, come si avrà modo di dimostrare tra breve, non è affatto così.

Il successivo art. 2 stabilisce che, ai fini dell'applicazione della nuova disciplina sanzionatoria, deve farsi riferimento alle definizioni normative contenute nel reg. Ue n. 1169/2011, ma si premura di precisare, altresì, che per «soggetto responsabile della corretta fornitura delle informazioni alimentari», s'intende l'«operatore del settore alimentare» di cui all'art. 8, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011, con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto, o, se tale operatore non è stabilito nell'Unione, l'importatore avente sede nel territorio dell'Unione, aggiungendo, poi, che «è, altresì, individuato come soggetto responsabile l'operatore del settore alimentare il cui nome o la cui ragione sociale siano riportati in un marchio depositato o registrato».

Il rinvio alle definizioni giuridiche contemplate dal reg. Ue n. 1169/2011, già di per sé, desta qualche perplessità, essendo del tutto superfluo, trattandosi di definizioni generali direttamente applicabili in tutti gli Stati membri della compagine europea ⁽⁴²⁴⁾. Ancora più incomprensibile risulta, però, la scelta operata dal legislatore italiano di

⁽⁴²³⁾ L'art. 1, co. 1, del d.lgs. n. 231/2017, infatti, recita: «Il presente decreto reca la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (Ue) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, di seguito denominato “regolamento”, fatta salva la disciplina sanzionatoria prevista dal decreto legislativo 6 settembre 2005 n. 206».

⁽⁴²⁴⁾ Così F. ALBISINNI, *La disciplina europea e l'incerto intervento del legislatore italiano*, cit., p. 719, facendo riferimento al campo di applicazione del d.lgs. n. 145/2017 che, all'art. 2, in modo analogo rispetto a quanto avviene all'art. 2 del d.lgs. n. 231/2017, rinvia espressamente alle definizioni di alimento, impresa alimentare, consumatore finale e alimento preimballato di cui al reg. Ce n. 178/2002, nonché al reg. Ue n. 1169/2011.

riportare il contenuto dell'art. 8, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011 nella disposizione *de qua*, arricchendolo, per giunta, con un inciso che non pare brillare per chiarezza.

Le disposizioni contenute nel Titolo II del d.lgs. n. 231/2017 sono quelle che qui più interessano. Al suo interno, l'art. 3 definisce il regime sanzionatorio applicabile in caso di violazione dell'art. 7 del reg. Ue n. 1169/2011, che riguarda, come si ricorderà, le pratiche leali di informazione alimentare. Più nello specifico, l'art. 3 del d.lgs. n. 231/2017 dispone: «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'art. 7 del regolamento sulle pratiche leali di informazione comporta per l'operatore del settore alimentare l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da tremila e ventiquattromila euro».

È sufficiente prendere le mosse dall'importo minimo e massimo della sanzione comminabile in caso di violazione dei doveri di lealtà informativa per cogliere l'incongruità del sistema sanzionatorio predisposto dal legislatore delegato. Non si comprende, invero, per quale ragione le pratiche commerciali scorrette realizzate nel settore alimentare attraverso la violazione degli obblighi specifici di informazione debbano essere sanzionate in modo decisamente meno grave rispetto alla generalità delle pratiche commerciali scorrette *business to consumer*, in relazione alle quali l'art. 27 del Codice del consumo commina sanzioni comprese tra i cinquemila e i cinque milioni di euro.

In considerazione dell'importanza giocata dal settore alimentare nel mercato nazionale, oltre che in quello europeo, nonché della molteplicità di interessi che vengono in rilievo nel momento in cui viene effettuata la scelta d'acquisto da parte del consumatore di prodotti alimentari (che ruotano anche intorno alla tutela della salute), rimane del tutto oscuro il motivo che ha indotto il legislatore nazionale a ritenere proporzionate, effettive e dissuasive sanzioni così modeste, soprattutto se messe a confronto con quelle previste dal Codice del consumo.

Ma non è solo l'importo delle sanzioni previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 231/2017 ad apparire profondamente inadeguato: la disposizione *de qua* presenta, invero, una serie di incongruenze che minano alla base la tenuta del sistema. Ci si riferisce, qui nello specifico, al fatto che l'art. 3 è destinato a trovare applicazione solo nel caso in cui la fattispecie considerata non possa essere ricondotta alle altre fattispecie sanzionate in modo specifico dal decreto. In tal modo, il legislatore finisce, in buona sostanza, per affermare che una condotta posta in essere in violazione degli obblighi di informazione

alimentare può essere sanzionata come una pratica informativa sleale solo in via residuale, quando, invece, come osservato in dottrina, la realizzazione di una pratica commerciale scorretta nel settore delle informazioni alimentari «presuppone sempre, a monte, la violazione di una disposizione del reg. Ue n. 1169/2011»⁽⁴²⁵⁾.

Stando alla lettera della norma, ad esempio, la violazione delle disposizioni del reg. Ue n. 1169/2011 che disciplinano le modalità di espressione, posizionamento e presentazione delle informazioni obbligatorie (di cui all'art. 9, par. 2 e 3, nonché agli artt. 12-13 e all'allegato IV del regolamento), essendo sanzionata in modo specifico dall'art. 6 del decreto legislativo⁽⁴²⁶⁾, potrebbe comportare, per il soggetto responsabile, l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo diverso da quello previsto dall'art. 3 dello stesso decreto, nonostante il mancato adempimento degli obblighi di presentazione configuri senz'altro una pratica informativa sleale, potendo pregiudicare l'adozione di una scelta consapevole da parte del consumatore⁽⁴²⁷⁾.

Parimenti, la violazione delle disposizioni relative alle modalità con cui devono essere indicati in etichetta gli allergeni, di cui all'art. 21 e all'allegato II del reg. Ue n. 1169/2011, non sarebbe sanzionabile come pratica commerciale scorretta (o, se si preferisce, come pratica sleale di informazione), in quanto specificamente sanzionata dall'art. 10 del d.lgs. n. 231/2017⁽⁴²⁸⁾, con conseguente applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria *ad hoc* compresa tra i duemila e i sedicimila euro.

Se si considera l'impatto sulla salute che possono avere le violazioni delle disposizioni in materia di indicazione delle sostanze allergeniche, non si può non restare perplessi di fronte alla risposta sanzionatoria predisposta dal decreto. Le criticità aumentano

⁽⁴²⁵⁾ Si veda, al riguardo, S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 288, la quale conclude osservando che un'applicazione alla lettera dell'art. 3 del d.lgs. n. 231/2017 renderebbe, di fatto, impossibile sanzionare una pratica commerciale scorretta nel settore delle informazioni alimentari come tale.

⁽⁴²⁶⁾ Giova richiamare il contenuto dell'art. 6 del d.lgs. n. 231/2017 che prevede: «La mancata osservanza delle modalità di espressione delle indicazioni obbligatorie come prescritte all'articolo 9, paragrafi 2 e 3, nonché delle condizioni di presentazione e di posizionamento delle indicazioni obbligatorie di cui agli articoli 12 e 13 e dell'allegato IV del regolamento, comporta l'applicazione al soggetto responsabile della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 1.000 euro a 8.000 euro».

⁽⁴²⁷⁾ Sugli importi sanzionatori comminati ai sensi del d.lgs. n. 231/2017 sembra, di fatto, possibile ribadire quanto osservato da S. RIZZIOLI, *Le sanzioni amministrative (art. 5)*, cit., p. 840 in relazione alla casualità che pare aver guidato il legislatore nel prevedere le sanzioni comminabili per la violazione del d.lgs. n. 145/2017.

⁽⁴²⁸⁾ In particolare, l'art. 10 del d.lgs. n. 231/2017 prevede: «La violazione delle disposizioni relative ai requisiti dell'etichettatura di alcune sostanze o prodotti che possono provocare allergie o intolleranze, di cui all'articolo 21 e all'allegato II del regolamento, comporta l'applicazione al soggetto responsabile della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 2.000 euro a 16.000 euro».

ulteriormente laddove si considerino le previsioni contenute nell'art. 5 del d.lgs. n. 231/2017, che sanziona l'omissione delle informazioni obbligatorie.

Tale disposizione, in particolare, distingue l'omissione delle indicazioni relative agli allergeni, prevista al co. 1, da quella delle altre indicazioni obbligatorie, prevista al co. 2, differenziando l'entità delle sanzioni.

Ebbene, con riferimento all'omissione dell'indicazione degli allergeni il discostamento del decreto dalla disciplina consumeristica sembra toccare l'apice, dal momento che, mentre la realizzazione di pratiche commerciali scorrette che pongano in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori è sanzionata, dal Codice del consumo, con sanzioni di importo compreso fra i cinquantamila euro e i cinque milioni di euro ⁽⁴²⁹⁾, l'omessa indicazione degli allergeni – che potrebbe portare persino al decesso del consumatore – è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria decisamente modesta, il cui importo può variare fra i cinquemila e i quarantamila euro. Senza contare che lo stesso art. 5 del d.lgs. n. 231/2017 esclude, altresì, l'applicazione di tale sanzione nel caso in cui il soggetto responsabile, attuando una sorta di ravvedimento operoso, avvii tempestivamente le procedure previste dall'art. 19 del reg. Ce n. 178/2002, ritirando il prodotto privo dell'indicazione degli allergeni e informando le autorità competenti.

Sempre l'art. 5 del d.lgs. n. 231/2017 sanziona l'omissione delle altre informazioni obbligatorie – essenziali per la tutela dei numerosi interessi, patrimoniali e non, che condizionano l'effettuazione della scelta d'acquisto – con una sanzione amministrativa pecuniaria di importo quasi dimezzato, compreso tra i tremila e i ventiquattromila euro ⁽⁴³⁰⁾.

In ogni caso, alla luce della natura “residuale” attribuita dal legislatore delegato al disposto dell'art. 3, del d.lgs. n. 231/2017, giova ribadire che né nel caso di omissione dell'indicazione degli allergeni né nel caso di omissione dell'indicazione delle altre informazioni obbligatorie troverebbe applicazione la disciplina sanzionatoria prevista per le pratiche informative scorrette.

⁽⁴²⁹⁾ Si veda il combinato disposto degli artt. 21, co. 4 e 26, co. 9, cod. cons.

⁽⁴³⁰⁾ Vale la pena evidenziare che tali importi sono del tutto disallineati rispetto all'entità delle sanzioni comminate dal d.lgs. n. 145/2017 in caso di mancata indicazione nell'etichetta della sede e dell'indirizzo dello stabilimento di produzione o di confezionamento, nonché rispetto a quelle previste in relazione alla violazione delle regole contenute nei decreti interministeriali relativi all'indicazione nell'etichetta dei prodotti alimentari dell'origine del latte, del riso, del grano duro e del pomodoro. Eppure, si tratta pur sempre di informazioni alimentari obbligatorie, per quanto previste da una disciplina nazionale e non europea.

Al contempo, l'art. 3 del d.lgs. n. 231/2017 non parrebbe poter trovare applicazione nemmeno nel caso in cui, ad essere violato, fosse l'art. 14 del reg. Ue n. 1169/2011, relativo agli obblighi di informazione per la vendita a distanza dei prodotti alimentari: anche per tale fattispecie il decreto prevede, invero, all'art. 7, una sanzione amministrativa pecuniaria *ad hoc*, di importo compreso tra i duemila e i sedicimila euro⁽⁴³¹⁾.

Tale disposizione comporta, in sostanza, una sorta di “cortocircuito” del sistema sanzionatorio. Non si comprende per quale ragione l'omessa fornitura di una o più delle informazioni di cui all'art. 9 del reg. Ue n. 1169/2011 nella vendita a distanza di prodotti alimentari venga sanzionata in modo diverso (e meno grave) rispetto all'omissione delle medesime informazioni in sede di etichettatura del prodotto alimentare, tanto più che la fornitura, in sede precontrattuale, delle medesime informazioni che compaiono sull'etichetta dell'alimento, ha lo scopo, nelle vendite *inter absentes*, di sopperire all'impossibilità per il consumatore di “toccare con mano” il prodotto prima di acquistarlo⁽⁴³²⁾.

Ancora, con riferimento specifico alla vendita a distanza di prodotti alimentari, il mancato coordinamento con la disciplina consumeristica fa trapelare un “non senso” preoccupante, visto e considerato che l'omissione delle informazioni di cui all'art. 9 del reg. Ue n. 1169/2011, essenziali per l'adozione di una scelta sicura e consapevole, rischia di essere sanzionata in modo molto più blando rispetto all'omissione di altre informazioni precontrattuali imposte, in via generale, dalla disciplina consumeristica⁽⁴³³⁾.

Alla luce di tali considerazioni, l'intero impianto contemplato dal Titolo II del d.lgs. n. 231/2017 non pare per nulla conforme all'obiettivo di garantire un elevato livello di

⁽⁴³¹⁾ L'art. 7 del d.lgs. n. 231/2017, in particolare, prevede: «Salvo che il fatto costituisca reato, la violazione delle disposizioni relative alla vendita a distanza di cui all'articolo 14 del regolamento comporta l'applicazione al soggetto responsabile della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 2.000 euro a 16.000 euro».

⁽⁴³²⁾ Non si può fare a meno di osservare che l'entità delle sanzioni comminate per la violazione degli obblighi previsti dall'art. 14 del reg. Ue n. 1169/2011 rivela la carenza di attenzione da parte del legislatore nazionale rispetto alle potenzialità della vendita a distanza dei prodotti alimentari e, quindi, anche rispetto all'esigenza di predisporre un adeguato *enforcement* amministrativo a fronte di eventuali condotte che possano pregiudicare gli aspetti positivi, minacciando gli interessi dei consumatori, da un lato, e quelli delle imprese concorrenti, dall'altro. Sulle potenzialità della contrattazione a distanza nel settore alimentare e sulla disciplina della stessa si è già avuto modo di rinviare a S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., *passim*.

⁽⁴³³⁾ In questi termini si esprime S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 288, la quale porta l'esempio dell'omissione dell'indirizzo *e-mail* del professionista/operatore del settore alimentare, in relazione alla quale sarebbe applicabile il *range* sanzionatorio previsto dall'art. 27 cod. cons., enormemente più elevato rispetto a quello previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 231/2017 per l'omissione delle informazioni obbligatorie di cui all'art. 9 del regolamento.

tutela degli interessi dei consumatori; esso, peraltro, soprattutto se paragonato a quello predisposto dal Codice del consumo, non risulta neppure conforme ai criteri di effettività, proporzionalità e adeguatezza cui fanno riferimento sia l'art 17 del reg. Ce n. 178/2002, sia la stessa Legge di delegazione europea 2015.

A rendere lo scenario normativo delineato dal decreto ancora più sconcertante, quanto meno sotto il profilo dell'entità delle sanzioni comminabili, concorre, per giunta, il fatto che tali sanzioni, come la generalità delle sanzioni amministrative, sono soggette alle tradizionali forme di pagamento in misura ridotta, laddove il versamento avvenga entro sessanta giorni dalla notifica del verbale di contestazione, ovvero dalla contestazione immediata, con un'ulteriore riduzione del trenta per cento se il pagamento avviene entro cinque giorni ⁽⁴³⁴⁾.

Come se non bastasse, poiché il d.lgs. n. 231/2017 fa espresso rinvio alle disposizioni di cui all'art. 1, co. 3 e 4, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 116 ⁽⁴³⁵⁾, è destinato a trovare applicazione, anche nel settore delle informazioni alimentari, l'istituto della c.d. diffida. In base a quest'ultimo, dunque, l'ICQRF, in relazione alle violazioni sanabili, per le quali è prevista la sola sanzione amministrativa pecuniaria, commesse per la prima volta dall'operatore del settore alimentare, può diffidare quest'ultimo a conformarsi alle prescrizioni violate entro il termine di venti giorni, elidendo le conseguenze dannose. In caso di adempimento alla diffida, la sanzione – già modesta – non viene applicata; in caso di inadempimento, invece, viene applicata per l'intero, senza possibilità di riduzione ⁽⁴³⁶⁾.

4. (Segue). Il riparto di competenze tra ICQRF e AGCM rispetto alle violazioni del reg. Ue n. 1169/2011. Quali margini applicativi per la disciplina sanzionatoria in materia di pratiche commerciali scorrette?

L'art. 26, co. 1, del d.lgs. n. 231/2017, probabilmente al fine di promuovere il riassetto delle competenze sanzionatorie auspicato dalla Legge di delegazione europea 2015,

⁽⁴³⁴⁾ Sul punto, si veda V. PAGANIZZA, *Il sistema sanzionatorio nel settore alimentare: le sanzioni amministrative e le sanzioni penali*, cit., p. 358.

⁽⁴³⁵⁾ D.l. 24 giugno 2014, n. 91, recante «Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea», in *G.U.* n. 14 del 24 giugno 2014, p. 39 ss., convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 116 in *G.U.* n. 192 del 20 agosto 2014 – Suppl. Ordinario n. 72, p. 1 ss. Si veda, al riguardo, l'art. 27, co. 2, del d.lgs. n. 231/2017.

⁽⁴³⁶⁾ Sull'istituto della diffida nel settore delle informazioni alimentari, si veda S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 289.

assegna al Dipartimento dell'ICQRF il compito di vigilare sull'adempimento, da parte degli operatori del settore alimentare, delle prescrizioni contenute nel reg. Ue n. 1169/2011, conferendogli altresì il potere di comminare le relative sanzioni in caso di loro violazione.

Le ragioni sottese a tale previsione, risiedono, invero, nell'esigenza, sottolineata dalla Legge delega, di superare la competenza bipartita di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 109/1992⁽⁴³⁷⁾, consentendo la creazione di un quadro giuridico unitario, governato, in modo omogeneo, da un solo soggetto, seppure nel rispetto, come si vedrà a breve, delle competenze "residuali" dell'AGCM⁽⁴³⁸⁾.

Purtroppo, però, la stagione di interventismo legislativo del 2017, di cui si sono ricordate in precedenza le tappe essenziali, ha generato un quadro sanzionatorio tutt'altro che unitario, lineare e coerente, avendo seguito approcci e direzioni anche molto diversi tra loro: basti pensare al d.lgs. n. 27/2017, che ha assegnato al Ministero della Salute, alle Regioni, alle Province autonome di Trento e Bolzano e alle ASL territorialmente competenti il compito di sanzionare le condotte informative realizzate in violazione del reg. Ce n. 1924/2006.

Inoltre, come è stato osservato in dottrina, nonostante la scelta di assegnare all'ICQRF il compito di sanzionare le violazioni della disciplina di cui al reg. Ue n. 1169/2011 sia dipesa, quasi certamente, dal fatto che tale organismo svolge da tempo diverse ed importanti attività nel settore del commercio dei prodotti alimentari, soprattutto in termini di contrasto ai fenomeni della contraffazione e della criminalità alimentare⁽⁴³⁹⁾, non può che destare forti perplessità il fatto che il legislatore italiano abbia demandato a un organismo del Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, invece che ad un organismo del Ministero per lo Sviluppo Economico, il compito di sanzionare condotte che incidono, senza dubbio, sulla tutela dei consumatori e della concorrenza (vale a dire su profili di competenza di quest'ultimo)⁽⁴⁴⁰⁾.

Anche sotto tale profilo, individuando, cioè, l'ICQRF quale organo competente a sanzionare le violazioni del reg. Ue n. 1169/2011, il legislatore delegato parrebbe non

⁽⁴³⁷⁾ S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 286.

⁽⁴³⁸⁾ Così, in relazione a quanto previsto dal d.lgs. n. 145/2017, A. MILETTI, *Il riparto di competenze (art. 6)*, in V. RUBINO, S. RIZZIOLI e M. MILETTI, *L'indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento nell'etichetta dei prodotti alimentari (d. legisl. n. 145/2017) (Seconda parte)*, cit., p. 843.

⁽⁴³⁹⁾ Per approfondire, si consultino i *report* pubblicati annualmente dall'ICQRF, disponibili all'indirizzo web: <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/394>.

⁽⁴⁴⁰⁾ Si veda sempre S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 286.

aver tenuto in considerazione l'esigenza di coordinare la disciplina contemplata in tale regolamento con quella consumeristica.

Tale impressione, del resto, risulta ulteriormente confermata dal ruolo assolutamente marginale attribuito all'AGCM dal d.lgs. n. 231/2017. A dire il vero, l'art. 26, par. 2, del d.lgs. n. 231/2017, afferma che le competenze dell'AGCM nella repressione delle pratiche commerciali scorrette *business to consumer* «restano ferme», il che, *prima facie*, potrebbe indurre a ritenere che il legislatore delegato abbia inteso ripercorrere la strada già tracciata con i decreti legislativi nn. 27 e 145 del 2017, i quali, pur delineando sistemi sanzionatori autonomi rispetto a quello previsto dall'art. 27 cod. cons., fanno comunque salve le competenze dell'*Antitrust* in materia di pratiche commerciali scorrette.

Tuttavia, premesso che anche l'applicazione dei decreti legislativi nn. 27 e 145 del 2017 presenta delle criticità notevoli, nella misura in cui le discipline da essi dettate finiscono inevitabilmente con il sovrapporsi alla disciplina consumeristica, in quanto sanzionano in modo autonomo condotte che dovrebbero, in realtà, essere ricondotte agli artt. 19 ss. cod. cons., il d.lgs. n. 231/2017 sembrerebbe spingersi addirittura oltre. Mentre, infatti, il richiamo delle competenze dell'AGCM nei decreti legislativi nn. 27 e 145 del 2017 è strutturato in modo tale da consentire, quanto meno, un parallelismo di competenze fra l'Autorità, da un lato, e il Ministero della Salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e le ASL, ovvero l'ICQRF, dall'altro, nel d.lgs. n. 231/2017, al contrario, tale parallelismo sembrerebbe impedito dallo stesso tenore letterale dell'art. 3, il quale, come si è sottolineato in precedenza, afferma, in buona sostanza, che le violazioni delle disposizioni del reg. Ue n. 1169/2011 sono sanzionabili come pratiche informative scorrette solo in via residuale. Di fatto, il d.lgs. n. 231/2017 escluderebbe ogni possibile applicazione della disciplina di cui al Titolo III, della Parte II del Codice del consumo⁽⁴⁴¹⁾, il che, a ben vedere, equivale a negare la complementarità dei due plessi normativi⁽⁴⁴²⁾.

⁽⁴⁴¹⁾ S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, osserva: «le discipline settoriali possono, tutt'al più, introdurre delle specificazioni in merito ad alcuni elementi costitutivi delle fattispecie sanzionabili (obblighi informativi contrattuali più dettagliati, regole più severe in materia di presentazione delle informazioni), ma non dare vita, come sembra, invece, sottintendere il d.lgs. n. 231/2017, a fattispecie a sé stanti, suscettibili di essere sanzionate in modo diverso».

⁽⁴⁴²⁾ La complementarità fra la disciplina in materia di informazioni alimentari e la disciplina consumeristica è stata, tuttavia, ribadita di recente dalla giurisprudenza amministrativa in relazione ai rapporti fra il d.lgs. n. 27/2017 e il Codice del consumo. Al riguardo, si veda la già citata sentenza Tar Lazio, 3 giugno 2019, n. 7123, ove si afferma espressamente: «la disciplina in materia di etichettature e di integratori alimentari e la disciplina in materia di tutela del consumatore sono tra loro complementari e non alternative, così che sussiste la competenza dell'AGCM a valutare la scorrettezza di una pratica

L'impressione che si ricava è che il legislatore delegato abbia ritenuto che l'omissione, o la non corretta indicazione, delle informazioni disciplinate dal reg. Ue n. 1169/2011 sia destinata ad integrare le sole fattispecie di cui al d.lgs. n. 231/2017, e non anche quelle contemplate dagli artt. 19 ss. cod. cons., quando, invece, come sottolineato, anche di recente, dalla giurisprudenza amministrativa, tali violazioni costituiscono specifiche modalità attraverso le quali si atteggiano le pratiche commerciali ingannevoli nel settore delle informazioni alimentari, recando pregiudizio all'autodeterminazione dei consumatori, da un lato, e alla leale concorrenza fra le imprese, dall'altro⁽⁴⁴³⁾.

Conseguentemente, poiché è assai improbabile che l'AGCM "rinunci" a reprimere le pratiche commerciali scorrette nel settore delle informazioni alimentari, la sovrapposizione di norme sanzionatorie che si è venuta a creare, norme che, evidentemente, hanno ad oggetto la tutela del medesimo bene giuridico (la tutela dei consumatori e la tutela della concorrenza), pare destinata a determinare, in relazione a molte delle fattispecie in esame, delle duplicazioni di procedimenti sanzionatori passibili di censura per violazione del principio del *ne bis in idem*.

Solo per fare un esempio, si pensi all'ipotesi in cui l'operatore del settore alimentare attribuisca all'alimento, indicandola in etichetta, un'origine diversa da quella effettiva⁽⁴⁴⁴⁾. In tale circostanza, potrebbero aprirsi, contemporaneamente, due procedimenti: uno in capo all'AGCM, per violazione del divieto di porre in essere pratiche commerciali ingannevoli; l'altro in capo all'ICQRF, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 231/2017. Giova segnalare, peraltro, che l'art. 13 del d.lgs. n. 231/2017 sanziona la violazione delle disposizioni in materia di indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza di cui al reg. Ue n. 1169/2011 con una sanzione amministrativa pecuniaria di importo

commerciale anche alla luce dei criteri generali e delle specifiche prescrizioni di cui al regolamento "claim"».

⁽⁴⁴³⁾ Al riguardo, si veda Cons. Stato, sez. VI, 19 febbraio 2019, n. 1167, menzionata anche da A. D'ALESSIO, *Pratiche commerciali scorrette e violazione della disciplina sull'informazione alimentare*, cit., p. 28, nt. 30, ove si evidenzia che le violazioni delle disposizioni relative alle informazioni alimentari dovrebbero avere, quale *corpus* sanzionatorio appropriato, quello delineato dal Codice del consumo, trattandosi di fattispecie che minano alla base gli interessi del mercato concorrenziale e della tutela dei consumatori.

⁽⁴⁴⁴⁾ La fattispecie qui esposta in via ipotetica si rifà a quella sulla quale ha avuto modo di pronunciarsi la già citata Cass. civ., Sez. II, 11 agosto 2016, n. 17028, con commento di S. BOLOGNINI, *Violazione delle norme sulle informazioni alimentari e individuazione delle autorità competenti a irrogare le sanzioni amministrative: tanti dubbi e poche certezze*, cit., p. 163 ss.: all'epoca era ancora in vigore il d.lgs. n. 109/1992 e si poneva il problema del riparto di competenze fra le ASL, da un lato, e l'ICQRF, dall'altro, ferma restando, sullo sfondo, la competenza dell'AGCM. Ebbene, ora con l'adozione del d.lgs. n. 231/2017 i termini del discorso sembrano destinati a riproporsi, contrapponendo all'ICQRF l'*Antitrust*.

compreso tra i duemila e i sedicimila euro, salvo il caso di errori od omissioni formali, per i quali l'importo della sanzione va dai cinquecento ai quattromila euro.

Forse, per superare le criticità determinate dal d.lgs. n. 231/2017 andrebbero individuate forme efficaci di cooperazione fra l'ICQRF e l'AGCM⁽⁴⁴⁵⁾, che, in una logica di sistema, dovrebbero essere tali da far confluire la repressione delle violazioni delle disposizioni di cui al reg. Ue n. 1169/2011 verso la disciplina consumeristica, ogni qualvolta fossero tali da integrare gli estremi di una pratica commerciale scorretta.

Sfortunatamente, però, non pare che la strada ora indicata sia facilmente percorribile: nel 2018, invero, l'ICQRF ha adottato una circolare⁽⁴⁴⁶⁾, indirizzata, fra gli altri, anche all'AGCM, nella quale ha affermato che la competenza di quest'ultima sussiste solo allorché l'operatore del settore alimentare realizzi la pratica d'informazione «mediante mezzi di comunicazione e di divulgazione (televisione, cinema, radio, giornali, manifesti ecc.) che possono coinvolgere un vasto numero di consumatori e nel caso di pubblicità comparativa», circoscrivendo, in ogni caso, l'intervento dell'Autorità ai casi «residuali» in cui venga in considerazione una pratica informativa sleale ai sensi del combinato disposto dell'art. 7 del reg. Ue n. 1169/2011 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 231/2017.

Il mancato riconoscimento da parte dell'ICQRF della competenza generale e trasversale dell'AGCM in materia di pratiche commerciali scorrette lascia, davvero, perplessi, e fa sorgere il dubbio che l'ICQRF sia realmente sprovvisto delle conoscenze giuridiche necessarie a valutare gli interessi che possono essere lesi dalla violazione delle disposizioni contenute nel reg. Ue n. 1169/2011.

Di fronte a uno scenario normativo come quello descritto, si è tentato, in dottrina, di risolvere i rapporti fra il d.lgs. n. 231/2017 e il Codice del consumo valorizzando l'orientamento giurisprudenziale adottato nel 2016 dal Consiglio di Stato (sottoposto, come visto, all'attenzione della stessa Corte di giustizia), in base al quale il principio della *lex specialis* andrebbe applicato per fattispecie, ricorrendo, se del caso, al criterio di

⁽⁴⁴⁵⁾ In proposito, si veda S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 291 s., la quale osserva: «Stando così le cose, non resta che sperare che l'AGCM anticipi qualsivoglia intervento dell'ICQRF accertando e sanzionando, sulla base degli artt. 66 e 27 del codice del consumo le condotte suscettibili di integrare una violazione delle disposizioni di recepimento della direttiva sui diritti dei consumatori e di quelle sulle pratiche commerciali scorrette, annientando, in tal modo il rischio che qualcuno si appelli al *ne bis in idem*. Oppure, si deve confidare nel fatto che l'ICQRF e l'AGCM accolgano l'appello, rivolto di recente dalla Commissione europea alle diverse autorità responsabili per l'applicazione della disciplina sulle pratiche commerciali sleali/scorrette nel mercato alimentare, nonché della pertinente normativa settoriale, affinché cooperino strettamente pur di assicurare la coerenza del sistema».

⁽⁴⁴⁶⁾ Circolare dell'ICQRF prot. n. 391 dell'8 maggio 2018, consultabile al *link* <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12598>.

matrice penalista dell'assorbimento-consunzione, in particolare allorquando la medesima condotta sia autonomamente sanzionabile sulla base di diverse disposizioni normative⁽⁴⁴⁷⁾. Volendo estendere tale criterio anche all'ambito delle informazioni alimentari, si potrebbe osservare che, affinché una condotta comunicativa integri gli estremi di una pratica commerciale scorretta è necessario che essa sia, al contempo, contraria alla diligenza professionale e idonea a falsare il comportamento commerciale del consumatore medio. Ebbene, è proprio questo secondo elemento, destinato ad essere oggetto di valutazione da parte dell'AGCM, alla luce delle circostanze del caso concreto, che segnerebbe la distanza fra il sistema delle pratiche commerciali scorrette e quello delineato dal d.lgs. n. 231/2017, dal momento che l'applicazione di quest'ultimo sembrerebbe dipendere dalla mera violazione degli obblighi informativi di cui al reg. Ue n. 1169/2011.

Secondo tale impostazione, ne conseguirebbe che le norme contenute nel Codice del consumo assorbirebbero gli elementi delle fattispecie sanzionatorie di cui al d.lgs. n. 231/2017, aggiungendo un ulteriore elemento di specificazione, tale per cui la disciplina consumeristica potrebbe dirsi speciale e, quindi, prevalente rispetto a quella contenuta nel decreto legislativo tutte le volte in cui la violazione di un dovere informativo in ambito alimentare fosse ritenuta idonea a falsare il comportamento commerciale del consumatore medio.

In realtà, un simile ragionamento convince solo in parte, dal momento che esso, al pari dell'orientamento sposato dalla giurisprudenza amministrativa nel 2016, sembra costruito su una "forzatura" del principio di specialità, tesa a rovesciare i rapporti fra disciplina generale e disciplina settoriale per far prevalere la prima rispetto alla seconda, anche a fronte della palese inadeguatezza di plessi normativi come quello di specie.

In realtà, in una logica di sistema, l'applicazione in via prevalente delle sanzioni previste dall'art. 27 cod. cons., di competenza dell'AGCM, dovrebbe risultare dal fatto stesso che la disciplina di matrice europea, recepita dagli artt. 19 ss. cod. cons., presuppone che tutte le fattispecie di pratiche commerciali scorrette, per così dire, "speciali", vengano attratte nella sua sfera di operatività. Conseguentemente, con riferimento alle pratiche informative sleali nel settore alimentare, integrando esse gli estremi di pratiche commerciali scorrette specifiche del settore alimentare, l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie predisposte dall'art. 27 cod. cons. dovrebbe

⁽⁴⁴⁷⁾ Sul punto si veda A. D'ALESSIO, *Pratiche commerciali scorrette e violazione della disciplina sull'informazione alimentare*, in *Resp. civ. prev.*, 2020, p. 977 ss.

trovare la propria ragion d'essere nella stessa natura sussidiaria della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette; per contro, le sanzioni amministrative pecuniarie, comminate dal d.lgs. n. 231/2017, dovrebbero trovare applicazione solo nei casi nei quali la violazione della disciplina in materia di informazioni alimentari non sia riconducibile alla categoria generale delle pratiche commerciali scorrette *business to consumer* ⁽⁴⁴⁸⁾.

Tuttavia, come visto, l'art. 3 del d.lgs. n. 231/2017, ponendosi in una prospettiva ben lontana da tali criteri di coerenza e sistematicità, che pure dovrebbero ispirare il sistema sanzionatorio in materia di informazioni alimentari, collocandolo nel quadro normativo delineato dagli artt. 19 ss. cod. cons., rischia, nel concreto, di vanificare ogni sforzo interpretativo, creando pericolosi vuoti di tutela ed esponendo il nostro Paese a possibili (e probabili) procedure d'infrazione intentate dalla Commissione europea.

5. L'esigenza di ribadire il ruolo dell'AGCM ai fini dell'accertamento e della condanna delle pratiche informative scorrette nel settore alimentare, anche a fronte delle criticità nell'esperimento da parte dei consumatori dei rimedi giudiziali, individuali e collettivi. Brevi cenni.

A fronte delle profonde criticità che caratterizzano il quadro sanzionatorio delineato dal d.lgs. n. 231/2017, si rafforza la tesi in forza della quale il sistema sanzionatorio di natura amministrativa previsto dall'art. 27 cod. cons. sia, in buona sostanza, il solo in grado di garantire effettività alla tutela predisposta dal reg. Ue n. 1169/2011.

Gli ampi poteri istruttori demandati all'AGCM ed esercitabili *ex officio*; la possibilità di avvalersi della rete di collaborazione tra le autorità *antitrust* europee nella repressione delle pratiche transfrontaliere; la severità delle sanzioni comminabili e, allo stesso tempo, la possibilità di ricorrere, in caso di infrazioni meno gravi, tanto all'istituto dell'assunzione di impegni da parte del professionista ⁽⁴⁴⁹⁾, quanto alle cc.dd. missive di

⁽⁴⁴⁸⁾ Si veda, al riguardo, S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 290 s.

⁽⁴⁴⁹⁾ In realtà, nel settore delle informazioni alimentari, l'assunzione di impegni da parte del professionista rischia di rivelarsi un'arma a doppio taglio per la tutela dei consumatori e del mercato. Si può ben ipotizzare in tale settore, infatti, una vasta gamma di pratiche commerciali non affette da una manifesta scorrettezza e gravità, che potrebbero, pertanto, essere perpetrate dagli operatori del settore alimentare con la consapevolezza di poter evitare l'accertamento dell'infrazione mediante l'assunzione dell'impegno di cessare il comportamento e rimuoverne gli effetti. Sul punto si veda, in particolare, quanto osservato da G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, cit., p. 1111, nonché da G. BRUZZONE e A. SAIJA, *Misure cautelari e decisioni con impegni nell'applicazione delle regole antitrust: i presupposti e le garanzie*, in *Contr. e impr./Europa*, 2007, p. 268 ss.

moral suasion ⁽⁴⁵⁰⁾, sono tutti elementi che giocano un ruolo di primo piano ai fini della repressione (e della prevenzione) delle pratiche commerciali scorrette, soprattutto allorquando esse incidano su operazioni commerciali di modesto importo, come quelle che caratterizzano il settore alimentare.

È chiaro, infatti, che il consumatore, vittima di una pratica informativa sleale che riguardi un bene di modico valore, come può essere un alimento, difficilmente agirà in via individuale per la tutela dei suoi diritti, in quanto, il più delle volte, i costi e i tempi della giustizia civile risultano sproporzionati rispetto al danno subito ⁽⁴⁵¹⁾ (fatta

⁽⁴⁵⁰⁾ La valenza degli interventi di *moral suasion* non è da sottovalutare, in quanto possono rivestire una valenza di regolazione *soft* delle condotte realizzate dai professionisti, in grado di prevenire, in molti casi, la reiterazione di condotte potenzialmente scorrette o, comunque, non del tutto trasparenti. Un esempio recente di *moral suasion* lo si rinviene nel mondo del *social media marketing*, con particolare riferimento al fenomeno dei cc.dd. *influencer*, che sta interessando, sempre più da vicino, anche il settore alimentare. Al riguardo, come è noto, un *influencer* è un individuo più o meno popolare nell'ambito di un determinato *social network*, che con i propri *post*, video o altri contenuti digitali propone modelli di comportamento e/o di consumo al pubblico che lo segue (i c.d. *follower*).

Il successo degli *influencer* dipende in larga misura dal fatto che vengono percepiti dai *followers* come "comuni" utenti del *web*, il cui giudizio, veicolato attraverso contenuti multimediali di qualità, viene ritenuto imparziale e disinteressato. Sempre più spesso, tuttavia, le imprese si avvalgono di *influencer* per finalità di *marketing*, remunerandoli monetariamente oppure inviando loro campioni dei propri prodotti, in cambio della sponsorizzazione di questi ultimi. L'ampio ricorso ai *social media* consente in tal modo alle imprese, a prescindere dalle loro dimensioni, la rapida creazione e divulgazione di una precisa identità aziendale, mediante la comunicazione in tempo reale di contenuti multimediali che generano infinite possibilità di interazione con i consumatori, abbattendo in un istante ogni barriera spazio-temporale.

È evidente che la relazione commerciale sussistente fra l'azienda e l'*influencer* può condizionare il messaggio che quest'ultimo veicola al suo pubblico in relazione ad un dato prodotto, facendone venir meno l'indipendenza di giudizio, nella speranza di ulteriori ingaggi commerciali. Tuttavia, la sussistenza della suddetta relazione commerciale non sempre è resa palese agli occhi dei consumatori, con il rischio che il *favor* di questi ultimi venga, invero, carpito attraverso una vera e propria pubblicità occulta.

Tale fenomeno reca con sé tutta una serie di problematiche, attinenti sia alla tutela dei consumatori, sia a quella della leale concorrenza fra le imprese, con le quali, solo di recente, gli operatori commerciali e le Autorità *antitrust* stanno cominciando a confrontarsi. Si pone primariamente la necessità di stabilire le modalità attraverso le quali deve essere resa nota l'esistenza di un rapporto commerciale fra l'*influencer* e l'eventuale professionista i cui prodotti vengono pubblicizzati. Proprio al fine di favorire la *disclosure* del rapporto commerciale tra azienda e *influencer*, l'AGCM è intervenuta fra il 2017 e il 2018 inviando lettere di *moral suasion* ad alcuni importanti *influencer* e ai titolari dei marchi da questi pubblicizzati, invitando a rendere palese l'esistenza di rapporti commerciali mediante l'utilizzo di *hashtag* o apposite diciture inserite nei contenuti digitali. In tal senso, l'Autorità ha seguito l'esempio dell'Olanda, ove le imprese, a partire dal 2014, si sono dotate di un codice di condotta in tema di *social media marketing* in base al quale la relazione commerciale deve essere segnalata dall'*influencer* includendo nel *post* appositi *hashtag* come "#ad" o "#spon", oppure diciture che rendano evidente la circostanza per cui il contenuto digitale è stato creato su ingaggio di una determinata azienda (si veda, in proposito, S. ARAYESS, D. GEERTS, *Social Media Advertising: How to Engage and Comply*, in *EFFL*, 2017, p. 529 ss.).

Sebbene tale intervento non possa dirsi completamente risolutivo delle problematiche comunicative sottese all'impiego degli *influencer*, va comunque dato atto che, a seguito dell'intervento dell'*Antitrust*, il ricorso agli *hashtag* o altre diciture segnalanti l'esistenza di un rapporto commerciale è notevolmente aumentato e ciò non solo presso i maggiori *influencer*, più esposti al controllo dell'Autorità, ma anche presso quelli con seguiti di più ridotte dimensioni.

⁽⁴⁵¹⁾ In questi termini, si vedano M. D'ADDEZIO, *La responsabilità civile dell'«impresa agroalimentare»*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 41 ss. e S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 227 ss.

eccezione, beninteso, per i casi, di rilievo anche penale, nei quali venga in considerazione il diritto alla vita o alla salute umana).

Si è già avuto modo di rilevare, peraltro, come il ricorso ai rimedi privatistici nel settore delle pratiche commerciali scorrette scontri tutta una serie di criticità e difficoltà, determinate dal fatto che, ad oggi, il legislatore nazionale non ha ancora provveduto a delineare un sistema di tutele privatistiche *ad hoc*, proporzionate ed effettive, così come richiesto dal nuovo art. 11 *bis* della dir. 2005/29/Ce.

Né sembrerebbe che nel prossimo futuro debba attendersi un intervento legislativo in tal senso, salvo che non venga concretizzato quanto abbozzato nel d.d.l. S 1151, recante «Delega al Governo per la revisione del codice civile», sui cui contenuti si sono già espresse, comunque, diverse perplessità ⁽⁴⁵²⁾.

Ebbene, nel settore alimentare, i rimedi di matrice privatistica, tanto invalidatori, quanto risarcitori, sono destinati a rivelare criticità applicative ancora più marcate rispetto a quelle già rilevate in linea generale.

Per quanto riguarda i rimedi invalidatori, nel settore delle informazioni alimentari la distinzione fra nullità e annullamento assume un particolare rilievo, che dipende dalla diversa tipologia di dati conoscitivi sui quali può, nel concreto, ricadere la slealtà della pratica commerciale. La dottrina, ancor prima dell'adozione del reg. Ue n. 1169/2011, ha avuto modo di rilevare come diverse siano le sorti del contratto a seconda che la mendacità, l'omissione o l'ingannevolezza comunicativa riguardi un'informazione essenziale per l'individuazione dell'oggetto del contratto, ovvero altra informazione che, pur non rivestendo carattere di essenzialità, si inserisca comunque nel processo volitivo del consumatore ⁽⁴⁵³⁾.

Nel primo caso, infatti, il rimedio attivabile sarebbe quello della nullità a norma dell'art. 1418, co. 2, c.c., incidendo la pratica informativa sulla stessa identificazione dell'oggetto contrattuale; nel secondo caso, invece, il rimedio attivabile potrebbe essere

⁽⁴⁵²⁾ Si vedano, in proposito, *supra*, sub Cap. I, le osservazioni formulate da C. GRANELLI, *Pratiche commerciali scorrette: le tutele individuali nel disegno di legge delega di riforma del codice civile*, cit., p. 493 ss.

⁽⁴⁵³⁾ Si vedano, ad esempio, le osservazioni svolte da A. GERMANÒ, *Sull'etichetta degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 90 ss.; G. BISCONTINI, *Regolamento n. 1169/2011: tutele civilistiche per violazione del dovere di informazione nel settore alimentare*, in *Persona e mercato*, 2012, p. 162 ss. e M. GIROLAMI, *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, cit., p. 139 ss.

quello dell'annullamento per vizio del consenso, e segnatamente per dolo, purché il consumatore dimostri il carattere determinante del raggio (454).

Rimarrebbe da chiarire, tuttavia, quando un'informazione possa dirsi "essenziale". Al riguardo, vi è chi ha suggerito di fare riferimento alla distinzione tra informazioni obbligatorie (la cui mendacità, omissione od ingannevolezza può produrre effetti sul piano civile, amministrativo e penale) e informazioni volontarie, facendo leva, così, sull'elenco di cui all'art. 9 del reg. Ue n. 1169/2011 e sulla finalità da esso perseguita di garantire l'adozione da parte del consumatore di una scelta consapevole ed informata (455).

Tuttavia, le considerazioni sulla differenza fra nullità e annullamento del contratto per violazione della normativa in materia di informazioni alimentari rischiano di risultare più teoriche, che pratiche. Infatti, il valore ridotto delle transazioni commerciali, la deperibilità dei beni alimentari, ovvero l'impossibilità di restituirli (in quanto spesso già consumati o gettati), nonché le difficoltà di dare prova della conclusione del contratto (456), fanno sì che i rimedi invalidatori, senza distinzione fra nullità e annullamento, nella maggior parte delle ipotesi, si rivelino ben poco appetibili, salvi i casi nei quali il consumatore abbia acquistato considerevoli quantitativi di merce, ovvero prodotti di particolare pregio. Per le stesse ragioni, anche un eventuale recesso *ad nutum* dal contratto, posto che sia esercitabile a valle di una pratica commerciale scorretta (457), rischia, nel settore delle informazioni alimentari, di avere scarso rilievo applicativo.

Del resto, nel settore alimentare, anche l'esperimento dei rimedi predisposti dagli artt. 128 ss. cod. cons., in materia di vendita di beni di consumo, potrebbe risultare poco efficace. Infatti, a prescindere dal fatto che alcuni rimedi, come, ad esempio, quello della riparazione, non sono neppure ipotizzabili in relazione alla vendita di prodotti alimentari,

(454) Così (quasi testualmente) G. BISCONTINI, *Regolamento n. 1169/2011: tutele civilistiche per violazione del dovere di informazione nel settore alimentare*, cit., p. 178.

(455) Si veda sempre G. BISCONTINI, *Regolamento n. 1169/2011: tutele civilistiche per violazione del dovere di informazione nel settore alimentare*, cit., p. 179

(456) Osserva P. BORGHI, *Le azioni di classe nel settore alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, fasc. 1, p. 1 ss., che le modalità di conclusione dei contratti nel settore alimentare sono, in genere, poco formalizzate, in quanto spesso costituite da gesti concludenti, come il prelievo del prodotto dallo scaffale e il suo pagamento alla cassa. Come insegna la pratica, del resto, molto spesso il consumatore non conserva neppure la prova dell'avvenuto acquisto, ovvero lo scontrino, e ciò a fronte della quotidianità con la quale avvengono gli acquisti alimentari, nonché del valore modesto degli stessi.

(457) In assenza di un'espressa previsione normativa in tal senso, G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali "scorrette" nei rapporti fra professionisti e consumatori*, cit., p. 1112 ss., esclude l'esperimento del recesso *ad nutum* quale terza via rispetto alla nullità e all'annullamento.

appare chiaro che, ancora una volta, l'esiguità del danno generalmente patito dal consumatore è tale da distoglierlo dall'esperire tali strumenti ⁽⁴⁵⁸⁾.

Non vi è chi non veda, inoltre, come, nel settore alimentare, risultino scarsamente utilizzabili, da parte dei consumatori, anche i rimedi risarcitori, con particolare riferimento alla tutela aquiliana di cui all'art. 2043 c.c. e al sistema della responsabilità precontrattuale di cui all'art. 1337 c.c. Ciò a fronte del rischio lite, dei costi giudiziari e, soprattutto, delle difficoltà incontrabili sul piano probatorio, che potrebbero risultare, nella maggioranza dei casi, sproporzionati rispetto al danno effettivamente sofferto.

Se, quanto meno sul versante delle azioni individuali, il consumatore di prodotti alimentari non sembrerebbe, in realtà, poter trovare adeguata tutela, salvo taluni casi particolari, ci si può chiedere se i rimedi di natura collettiva predisposti dal Codice del consumo non risultino maggiormente idonei a far fronte alle conseguenze dannose determinate dalle pratiche informative sleali.

Per quanto concerne le azioni collettive contemplate dagli artt. 139 e 140 cod. cons., esperibili dinnanzi al giudice civile dalle associazioni dei consumatori iscritte negli elenchi di cui all'art. 137 cod. cons., al fine di ottenere l'inibitoria dei comportamenti scorretti, sinora non pare che esse abbiano sortito particolari successi nel settore delle informazioni alimentari. Le ragioni di ciò potrebbero essere molteplici, ma sicuramente l'aspetto dei costi della procedura assume un ruolo determinante per le associazioni dei consumatori, che preferiscono indirizzarsi verso gli strumenti di *public enforcement* presidiati dall'AGCM, anche al fine di avvalersi dei poteri ispettivi di quest'ultima.

Maggiori possibilità potrebbero, invero, derivare dall'esperimento della tutela collettiva a carattere risarcitorio di cui all'art. 140 *bis* cod. cons., azionabile singolarmente dal consumatore o dall'utente appartenente alla classe, anche dando mandato a un'associazione o a un comitato ⁽⁴⁵⁹⁾.

⁽⁴⁵⁸⁾ M. GIROLAMI, *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, cit., p. 240, osserva che anche gli altri rimedi previsti dagli artt. 128 ss. cod. cons. subiscono nel settore alimentare delle pesanti limitazioni. In particolare, per quanto concerne la sostituzione, essa risulta ammissibile solo con riferimento ai prodotti alimentari aventi le medesime caratteristiche rispetto a quello non conforme al contratto. Tuttavia, può risultare difficile, nel settore alimentare, nel caso di non conformità dovuta a non veridicità dell'etichetta, ad esempio, trovare due prodotti identici, ma con etichette differenti (una conforme al reg. Ue n. 1169/2011, l'altra no). Inoltre, la stessa prova della non conformità del prodotto a quanto dichiarato dall'operatore del settore alimentare può risultare ardua, salvi i casi di difformità più gravi (*rectius*, più evidenti).

⁽⁴⁵⁹⁾ Su tale strumento nel settore alimentare si vedano le osservazioni di P. BORGHI, *Le azioni di classe nel settore alimentare*, cit., p. 1 ss. e ID., *Nuove forme di azionabilità dei contratti del settore alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, fasc. 1, p. 30 ss.

L'azione di classe, astrattamente, ben potrebbe racchiudere in sé tutte le potenzialità per divenire uno strumento elettivo per i consumatori di alimenti, potendosi prestare alla tutela di coloro che abbiano subito danni di lieve entità a seguito della realizzazione di una pratica informativa sleale e che si trovino a vantare «diritti omogenei» nei confronti del professionista ⁽⁴⁶⁰⁾.

Ciò nonostante, così come per l'azione collettiva inibitoria, anche per l'azione di classe deve riscontrarsi come, nella pratica, essa risulti scarsamente impiegata. Ciò può dipendere da due ordini di motivazioni.

La prima, risulterebbe legata alle difficoltà procedurali che tale strumento sconta nell'ordinamento italiano. A tal riguardo, è sufficiente fare riferimento all'atteggiamento sinora restrittivo da parte della giurisprudenza nel valutare l'ammissibilità dell'azione, nonché alla circostanza per cui un'eventuale pronuncia di accoglimento risulterebbe efficace solo per i consumatori più attenti ed informati che abbiano aderito alla stessa ⁽⁴⁶¹⁾. La seconda, invece, ancor più dirimente, risulterebbe strettamente collegata all'aspetto probatorio, destinato a rappresentare uno scoglio non solo con riferimento alla promozione delle azioni individuali, ma anche con riguardo alle azioni collettive ⁽⁴⁶²⁾.

Invero, volendo chiudere il cerchio, l'inefficienza dei rimedi individuali e collettivi attivabili dai consumatori o dalle loro associazioni a fronte delle violazioni realizzate nel

⁽⁴⁶⁰⁾ L'omogeneità dei diritti individuali si traduce, con riferimento alle pratiche commerciali scorrette, nella circostanza per cui è necessario che i consumatori abbiano sofferto pregiudizi del medesimo genere causalmente collegati al contegno abusivo del professionista. Va segnalato che, di recente, è stata approvata la dir. 2020/1828/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020 relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, che abroga la direttiva 2009/22/Ce, in *G.U.U.E.* n. L 409 del 4 dicembre 2020, p. 1 ss. Come si evince dall'art. 1, la dir. 2020/1828/Ue mira ad armonizzare taluni aspetti delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di azioni rappresentative, migliorando, al contempo, l'accesso dei consumatori alla giustizia. In particolare, tale direttiva impone agli Stati membri di predisporre almeno un meccanismo procedurale che consenta agli enti legittimati, primi fra tutti, le associazioni di tutela dei consumatori, di promuovere azioni rappresentative, al fine di ottenere provvedimenti sia inibitori sia risarcitori a tutela degli interessi dei consumatori. Peraltro, il successivo art. 2 della dir. 2020/1828/Ue, nel delimitarne il campo di applicazione, prevede che le azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori cui si riferisce la direttiva siano quelle intentate nei confronti dei professionisti per le violazioni delle disposizioni del diritto dell'Unione elencate nell'allegato I, fra le quali si rinviene l'espressa menzione del reg. Ue n. 1169/2011.

⁽⁴⁶¹⁾ Trattasi del c.d. meccanismo dell'*opt in*, che risulta in ogni caso agevolato dalla circostanza per cui l'art. 140 *bis* consente di aderire all'azione di classe senza ministero di difensore, anche tramite posta elettronica certificata e *fax*.

⁽⁴⁶²⁾ Si veda, al riguardo, S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 250, la quale osserva: «Se, invero, lo scarso successo degli strumenti di tutela privatistica a carattere individuale può essere determinato da un atteggiamento rinunciatario del consumatore, imputabile allo scarso valore economico del prodotto che il più delle volte viene acquistato, il fallimento degli strumenti di tutela a carattere collettivo affonda, evidentemente, le sue radici in altre problematiche, che, il più delle volte, sono di carattere probatorio. Andrebbe allora avviata una discussione seria sulla necessità di ideare degli strumenti che fossero in grado, anche sotto il profilo procedimentale, di assicurare la piena tutela degli interessi dei consumatori anche nel settore alimentare, che resta l'unico settore che, in potenza, interessa la generalità di essi».

settore delle informazioni alimentari sembra, allo stato, poter essere superata solo ribadendo l'importanza della tutela amministrativa.

Quest'ultima, infatti, come già rilevato, consente di superare le criticità derivanti dai costi e dal rischio lite che caratterizzano i rimedi attivabili sul piano privatistico; non solo: gli accertamenti condotti dall'AGCM possono costituire importanti punti di partenza nei procedimenti giudiziali eventualmente avviati dai singoli consumatori o dalle loro associazioni, nonché efficaci strumenti di pressione affinché le imprese adottino azioni spontanee, volte a rimediare ai danni arrecati, per preservare la propria immagine commerciale e/o ottenere una riduzione delle sanzioni ⁽⁴⁶³⁾.

⁽⁴⁶³⁾ Si veda in proposito C. GRANELLI, *Pratiche commerciali scorrette: le tutele individuali nel disegno di legge delega di riforma del codice civile*, cit., p. 497, già menzionato *supra*, sub Cap. I.

SINTESI DEI RISULTATI.

Nelle considerazioni introduttive al presente elaborato si è evidenziato come lo scopo che ci si proponeva di raggiungere fosse quello di indagare un aspetto specifico della disciplina europea in materia di informazioni alimentari, ovverosia quello concernente il raccordo fra essa e la disciplina in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer*.

Si ritiene, infatti, che una disamina del reg. Ue n. 1169/2011 attraverso la “lente di ingrandimento” offerta dai divieti contenuti nella dir. 2005/29/Ce costituisca un punto di vista privilegiato, al fine di saggiare l’adeguatezza delle scelte normative adottate sul piano europeo e nazionale, rispetto all’obiettivo di garantire un elevato livello di protezione degli interessi dei consumatori.

A tale scopo, nella prima parte del presente elaborato, si è ritenuto utile ripercorrere i tratti salienti della disciplina europea in materia di pratiche commerciali sleali. In particolare, appurata la sua natura conformativa e di regolazione del mercato, se ne è considerato l’ambito oggettivo e soggettivo di applicazione.

Con riferimento alla definizione di pratica commerciale, si è potuto verificare come essa faccia riferimento a un concetto dalla latitudine molto ampia, tale da ricomprendere «qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale, ivi compresi la pubblicità e il *marketing*», realizzata prima, durante o dopo un’operazione commerciale *business to consumer* e «direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto», rientrando nella nozione di «prodotto» non solo i beni mobili, ma anche quelli immobili, i diritti, le obbligazioni e i servizi.

Si è, quindi, esaminata la struttura piramidale della direttiva, alla base della quale si rinviene il divieto generale sancito dall’art. 5 di realizzare pratiche commerciali contrarie alla diligenza professionale e idonee a falsare il comportamento economico del consumatore, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso concreto. Particolare attenzione è stata, poi, dedicata all’analisi dei divieti di realizzare pratiche commerciali ingannevoli o aggressive; infine, si è considerato, seppur brevemente, l’elenco di pratiche commerciali in ogni caso sleali di cui all’allegato I della direttiva.

Sotto il profilo soggettivo, l’estrema latitudine del concetto di pratica commerciale sleale risulta delimitata dalla circostanza che deve trattarsi, comunque, di una condotta realizzata nei rapporti tra professionisti e consumatori, intesi, questi ultimi, come quelle persone fisiche che agiscano per fini che non rientrano nel quadro della loro eventuale attività commerciale, industriale, artigianale o professionale.

Con riguardo alle caratteristiche percettive del consumatore, particolare rilievo ai fini del presente elaborato ha rivestito la disamina dei due parametri soggettivi del consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, e del consumatore vulnerabile.

Prendendo in esame l'evoluzione giurisprudenziale che ha caratterizzato la figura del consumatore medio, si è osservato come, da un'iniziale impostazione in base alla quale tale *standard* veniva fatto coincidere con il prototipo dell'*homo oeconomicus*, rigidamente razionale e pensato in funzione del mercato concorrenziale, si è passati, all'interno della direttiva, a un modello nel quale la valutazione dei requisiti della normale informazione e della ragionevole attenzione e avvedutezza avviene prendendo in considerazione elementi realistici, quali i fattori sociali, culturali e linguistici che condizionano l'agire dell'individuo.

Accanto al modello del consumatore medio, che si è definito "a geometria variabile", la dir. 2005/29/Ce ha collocato la figura del consumatore vulnerabile, la cui applicazione comporta, come visto, un innalzamento della soglia di diligenza richiesta ai professionisti, ogni qualvolta la pratica commerciale risulti indirizzata a gruppi determinati di consumatori che presentino elementi di fragilità legati all'età, alla presenza di patologie o ad altri fattori.

La disamina del quadro normativo delineato dalla dir. 2005/29/Ce si è conclusa prendendo in esame gli strumenti sanzionatori e rimediali predisposti nell'ordinamento giuridico italiano per far fronte alla realizzazione di pratiche commerciali scorrette. Ci si è soffermati, in particolare, sul sistema di *enforcement* amministrativo predisposto dagli artt. 27 ss. cod. cons., affidato all'AGCM, rilevando come esso rappresenti uno degli strumenti più efficaci per garantire la tutela collettiva dei consumatori, da un lato, e degli interessi concorrenziali delle imprese, dall'altro.

Nel Capitolo II si è presa in considerazione la disciplina europea in materia di informazioni alimentari, di cui al reg. Ue n. 1169/2011, soffermandosi sugli obiettivi da essa perseguiti, nonché sul suo ambito oggettivo e soggettivo di applicazione. La breve disamina delle norme dettate dal regolamento in relazione alle informazioni obbligatorie, nonché alle modalità di presentazione delle informazioni sugli alimenti ai consumatori, ha contribuito a ingenerare l'impressione che il reg. Ue n. 1169/2011, sebbene presenti talune criticità nella ricerca di un equilibrio fra interessi consumeristici e mercantilistici, in generale, si muova nella direzione di un deciso rafforzamento della dimensione personalista dell'informazione alimentare.

Prova ne è il fatto che l'art. 3, par. 1, del reg. Ue n. 1169/2011, ha notevolmente ampliato il novero di interessi oggetto di tutela, estendendoli ben oltre alle tradizionali considerazioni sanitarie ed economiche, fino a considerare anche a quelle di natura etica, sociale e ambientale.

Invero, si è osservato come tale aspetto possa incidere sullo stesso dovere di fornire le informazioni alimentari secondo lealtà, in modo chiaro, trasparente e non ingannevole, sancito dall'art. 7 del reg. Ue n. 1169/2011, rubricato, significativamente «Pratiche leali di informazione». Infatti, richiamando la recente sentenza della Corte di giustizia *Organisation juive européenne e Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances*, relativa all'indicazione dell'origine per i prodotti provenienti dai territori occupati da Israele, si è messo in luce come l'estensione degli interessi consumeristici ritenuti meritevoli di tutela, nonché la proiezione della comunicazione *business to consumer* verso un'inedita funzione educativa, oltre che cognitiva e persuasiva, possano portare a un ulteriore aumento degli obblighi informativi gravanti sugli operatori, laddove ciò sia ritenuto necessario per garantire al consumatore la possibilità di effettuare scelte pienamente consapevoli.

Alla valorizzazione della dimensione consumeristica operata dal reg. Ue n. 1169/2011, non è corrisposta, tuttavia, un'adeguata sistematizzazione della materia rispetto alla disciplina europea relativa alle pratiche commerciali sleali. La questione è stata esaminata nel Capitolo III, prendendo in considerazione, innanzi tutto, la natura sussidiaria della dir. 2005/29/Ce, sancita dall'art. 3, par. 4, di essa, in forza del quale, «in caso di contrasto» fra le disposizioni della direttiva e altre norme europee che disciplinino aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, queste ultime prevalgono.

Orbene, si è avuto modo di considerare che il principio di specialità sancito da tale disposizione, alla luce degli orientamenti espressi dalla Commissione europea e, da ultimo, dalla Corte di giustizia, deve essere interpretato nel senso che la disciplina generale in materia di pratiche commerciali sleali è destinata a trovare applicazione accanto alle discipline settoriali, colmandone eventuali lacune, salvo i casi di insanabile antinomia.

Dunque, con riferimento specifico al reg. Ue n. 1169/2011, si è appurato che esso può essere qualificato come una *lex specialis* rispetto alla dir. 2005/29/Ce, andando a disciplinare in modo specifico le pratiche informative *business to consumer* nel settore alimentare, mediante la previsione di obblighi di informazione precontrattuale più severi, nonché di dettagliate modalità di presentazione dei dati conoscitivi.

La natura speciale del reg. Ue n. 1169/2011 risulterebbe, del resto, confermata anche dal disposto del 5° *considerando*, che mette in evidenza la natura integrativa delle disposizioni da esso contemplate rispetto ai principi generali in materia di pratiche commerciali sleali.

Come visto, tuttavia, non è stato chiarito dal legislatore europeo come la disciplina generale di cui alla dir. 2005/29/Ce debba essere concretamente coordinata rispetto alle violazioni della normativa in materia di informazioni alimentari.

Posto che le pratiche informative sleali nel settore alimentare risulterebbero riconducibili alla categoria generale delle pratiche commerciali ingannevoli, ci si è chiesti se la violazione delle norme contenute nel regolamento configuri delle ipotesi di pratiche commerciali in ogni caso ingannevoli, andando a integrare, in tal modo, l'elenco di fattispecie contemplato dall'allegato I della dir. 2005/29/Ce, ovvero se, ai fini del giudizio di slealtà, sia necessario dimostrare la sussistenza dei requisiti generali di cui agli artt. 6 e 7 della direttiva, con particolare riferimento all'idoneità della pratica a fuorviare il comportamento economico del consumatore, tenuto conto delle circostanze del caso concreto.

In assenza di indicazioni normative, muovendo dall'elenco non tassativo di pratiche informative cc.dd. «leali», contenuto all'interno dell'art. 7 del reg. Ue n. 1169/2011, si è tentato di procedere suddividendo le possibili violazioni della disciplina europea in materia di informazioni alimentari in macrocategorie. Si è proceduto, così, a valutare le due ipotesi interpretative di cui sopra in relazione all'omissione e alla falsità delle informazioni obbligatorie; alla violazione dei requisiti specifici in materia di presentazione delle informazioni alimentari e, infine, alla violazione del dovere generale di fornire le informazioni – tanto obbligatorie, quanto volontarie – in modo non ambiguo e/o fuorviante.

Sebbene un aiuto nella ricostruzione dei rapporti fra i due plessi normativi possa derivare dalla giurisprudenza europea formatasi intorno al tema dell'etichettatura dei prodotti alimentari, si è dovuto constatare che l'assenza di una disposizione atta a delineare un sicuro raccordo fra il reg. Ue n. 1169/2011 e la dir. 2005/29/Ce è destinata a rappresentare un punto di debolezza dell'intero sistema.

Tale impressione si rafforza laddove si consideri un ulteriore aspetto che non è stato affrontato chiaramente dal legislatore europeo, ovverosia quello relativo all'individuazione delle caratteristiche soggettive che deve possedere il consumatore finale di alimenti, al quale fa riferimento il reg. Ue n. 1169/2011.

In proposito, sebbene tale figura si fondi storicamente sul modello giurisprudenziale del consumatore medio, ci si è chiesti se la mancata menzione, da parte del reg. Ue n. 1169/2011, del consumatore vulnerabile non rivesta un qualche significato, anche alla luce del tecnicismo che connota molti aspetti della nuova disciplina in materia di informazioni alimentari. Al riguardo, seguendo l'approccio adottato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in alcune recenti sentenze, si è anche ipotizzato che il non aver espressamente menzionato, all'interno del regolamento, tanto lo *standard* del consumatore medio, quanto quello del consumatore vulnerabile, possa rappresentare una scelta intenzionale del legislatore europeo, a fronte delle ambiguità che sembrerebbero connotare sempre più la figura del consumatore finale. Quest'ultimo, infatti, quanto a caratteristiche soggettive, sembrerebbe avvicinarsi a un *tertium genus* che, ricalcando le caratteristiche del consumatore moderno, risulta spesso superficiale e frettoloso nella lettura delle informazioni fornitegli, ma, allo stesso tempo, desideroso di ottenere sempre più dati conoscitivi, anche approfonditi, in relazione agli alimenti che consuma.

Nel Capitolo IV, si è potuto, infine, appurare che i problemi di coordinamento, sul piano europeo, fra la disciplina in materia di informazioni alimentari e la disciplina in materia di pratiche commerciali sleali/scorrette, sono destinati a ripercuotersi anche sull'individuazione delle sanzioni e dei rimedi applicabili in caso di violazione delle disposizioni contenute nel reg. Ue n. 1169/2011.

Infatti, nonostante la dottrina avesse evidenziato l'opportunità di predisporre il sistema sanzionatorio per la violazione delle disposizioni di cui al reg. Ue n. 1169/2011 delineando un raccordo con le sanzioni amministrative previste dal Codice del consumo per la violazione del divieto di realizzare pratiche commerciali scorrette, nell'ordinamento giuridico italiano si è optato per la creazione di un sistema sanzionatorio del tutto autonomo, affidato all'ICQRF, istituito presso il Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

Invero, la disamina delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 231/2017, che ha abrogato il precedente d.lgs. n. 109/1992, ha rivelato vistosi elementi di criticità.

In primo luogo, le sanzioni amministrative pecuniarie previste per le violazioni degli obblighi informativi di cui al reg. Ue n. 1169/2011, se poste in raffronto con quelle prescritte dalla disciplina consumeristica, risultano di entità tanto modesta da porsi in contrasto con i criteri di effettività, adeguatezza e proporzionalità che dovrebbero ispirare il sistema.

In secondo luogo, l'aver affermato che l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 231/2017, per la violazione dell'art. 7 del reg. Ue n. 1169/2011, sulle pratiche leali di informazione, è subordinata alla circostanza che la fattispecie presa in esame non venga sanzionata sulla base di altre norme del decreto, induce a ritenere che il legislatore delegato non abbia compreso che ogni violazione del regolamento europeo è suscettibile, in realtà, di integrare gli estremi di una pratica informativa sleale specifica per il settore alimentare.

Peraltro, la possibilità che la medesima fattispecie venga, nel concreto, sanzionata dall'ICQRF, sulla base del d.lgs. n. 231/2017 e, contemporaneamente, dall'AGCM, sulla base dei poteri ad essa spettanti per la repressione delle pratiche commerciali scorrette *business to consumer*, oltre a determinare un *vulnus* al principio del *ne bis in idem*, rischia di dare luogo ad una sovrapposizione di livelli sanzionatori difficilmente conciliabile con le esigenze di unitarietà e uniformità del sistema.

Se, poi, le logiche sanzionatorie previste dal d.lgs. n. 231/2017 vengono poste in relazione con quelle che ispirano il d.lgs. n. 27/2017, recante le sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione del reg. Ce n. 1924/2006, il d.lgs. n. 145/2017, concernente l'indicazione in etichetta dell'indirizzo della sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento e, infine, i decreti interministeriali relativi all'indicazione dell'origine del latte, del riso, del grano duro e del pomodoro, l'impressione che si ricava è che la materia delle informazioni alimentari sia stata lasciata, nel suo complesso, a un sistema sanzionatorio frammentato e privo di coerenza interna.

Giova rilevare che l'aver omesso ogni coordinamento fra la disciplina sanzionatoria per le violazioni del reg. Ue n. 1169/2011 e quella prevista dal Codice del consumo in materia di pratiche commerciali scorrette rischia di risolversi in una *deminutio* di tutela per i consumatori anche in virtù del fatto che essi non possono contare su un sistema rimediabile di diritto privato veramente efficace.

La via amministrativa, infatti, sembra l'unica in grado di contrastare il fenomeno delle pratiche informative sleali nel settore alimentare, dal momento che le peculiarità degli alimenti, in genere di modico valore e/o facilmente deperibili, rendono scarsamente appetibile il ricorso, da parte dei consumatori, ai rimedi invalidatori e risarcitori di diritto privato. Parimenti, anche le forme di tutela collettiva predisposte dal Codice del consumo, quali, nello specifico, l'azione collettiva inibitoria e l'azione di classe, che meglio potrebbero adattarsi alle esigenze di tutela dei consumatori nel settore di specie, risultano

scarsamente impiegate, a fronte, molto probabilmente, delle difficoltà riscontrabili sul piano probatorio.

In definitiva, la disamina della disciplina europea in materia di informazioni alimentari attraverso il quadro generale delineato dalla dir. 2005/29/Ce, nonostante le nuove prospettive aperte dal reg. Ue n. 1169/2011 sul piano della tutela dei consumatori, contribuisce ad alimentare l'impressione di un sistema "traballante", sia sul versante del diritto europeo, sia su quello del diritto italiano.

Infatti, a fronte degli ambiziosi obiettivi perseguiti, ci si sarebbe potuti attendere da parte del legislatore europeo l'adozione di un approccio maggiormente sistematico, teso ad eliminare ogni incertezza nel coordinamento fra la disciplina in materia di informazioni alimentari e quella in materia di pratiche commerciali sleali.

Allo stesso modo, sul piano interno, considerata l'opportunità offerta dal reg. Ue n. 1169/2011 di rivedere l'intero sistema sanzionatorio di carattere amministrativo in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, lascia perplessi constatare la situazione di perdurante frammentarietà normativa, che impedisce di coordinare in modo efficace le discipline settoriali di derivazione europea con l'ordinamento generale, facendo calare, così, un velo di rassegnazione sulla possibilità di un'effettiva tutela dei consumatori nel contesto delle informazioni alimentari.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Regolazione e concorrenza*, a cura di G. Tesauro, Bologna, 2000.
- AA. VV., *Commentario al Codice dell'Autodisciplina pubblicitaria*, a cura di U. Ruffolo, Milano, 2003.
- AA. VV., *The Regulation of Unfair Commercial Practices under EC directive 2005/29. New Rules and New Techniques*, a cura di S. Weatherill e U. Bernitz, Oxford, 2007.
- AA. VV., *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette*, a cura di A. Genovese, Padova, 2008.
- ABBAMONTE G. B., *The Unfair commercial Practices Directive: an Example o the New European Consumer Protection Approach*, in *12 Columbia Journal of European Law*, 2006, p. 696 ss.
- ADDIS M., *Le pratiche commerciali sleali e le risorse di fiducia delle imprese: aspetti positivi e questioni irrisolte*, in *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, a cura di E. Minervini e L. Rossi Carleo, Milano, 2007, p. 57 ss.
- ALBISINNI F., *Lavar la testa all'asino o la designazione d'origine dell'olio d'oliva vergine ed extravergine*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, p. 77 ss.
- ALBISINNI F., *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 66 ss.
- ALBISINNI F., *Alimenti e salute: la prospettiva del diritto agro-alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 445 ss.
- ALBISINNI F., *La disciplina europea e l'incerto intervento del legislatore italiano (artt. 1-2-7-8)*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI, *L'indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento nell'etichetta dei prodotti alimentari (d. legisl. N. 145/2017)*, in *Studium Iuris*, 2018, p. 705 ss.
- ALBISINNI F., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, IV ed., Milano, 2020.
- ALBISINNI F., *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, in *Riv. dir. alim.*, 2020, fasc. 3, p. 53 ss.

ALVISI C., *Il consumatore ragionevole e le pratiche commerciali sleali*, in *Contr. e impr.*, 2008, p. 700 ss.

ARAYESS S., GEERTS D., *Social Media Advertising: How to Engage and Comply*, in *EFFL*, 2017, p. 529 ss.

ARENA A., BESTAGNO F., ROSSOLILLO G., *Mercato Unico e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Torino, 2016.

AUTERI P., *Introduzione: un nuovo diritto della concorrenza sleale?*, in *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette. Attuazione e impatto sistematico della direttiva 2005/29/CE*, a cura di A. Genovese, Padova, 2008, p. 1 ss.

BARDI G. M., *Il conflitto di competenze in materia di pratiche commerciali scorrette nei settori regolati approda in Corte di Giustizia. Commento a Consiglio di Stato, sez. VI, ord. 17 gennaio 2017, n. 167*, in *Riv. della regolazione dei mercati*, 2017, p. 158 ss.

BARGELLI E., CALVO R., CIATTI A., DE CRISTOFARO G., DI NELLA L., DI RAIMO R., *Le pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/Ce e il diritto italiano*, a cura di G. De Cristofaro, Torino, 2007.

BARGELLI E., *L'ambito di applicazione della direttiva 2005/29/Ce*, in E. BARGELLI, R. CALVO, A. CIATTI, G. DE CRISTOFARO, L. DI NELLA, R. DI RAIMO, *Le pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/Ce e il diritto italiano*, a cura di G. De Cristofaro, Torino, 2007, p. 86 ss.

BARGELLI E., *I codici di condotta*, in *Le «pratiche commerciali sleali» tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, a cura di G. De Cristofaro, Torino, 2007, p. 261 ss.

BARGELLI E., CALVO R., CIATTI A., DE CRISTOFARO G., DI NELLA L. e DI RAIMO R., *Pratiche commerciali scorrette e codice del consumo*, a cura di G. De Cristofaro, Torino, 2008.

BARTOLOMUCCI P., *La proposta di direttiva sulle pratiche commerciali sleali: note a prima lettura*, in *Contr.*, 2005, p. 954 ss.

BARTOLOMUCCI P., *Le pratiche commerciali sleali ed il principio di trasparenza nei rapporti tra professionisti e consumatori*, in *Contr. e impr.*, 2007, p. 1417 ss.;

BELLIZZI DI SAN LORENZO A., *Il bene giuridico alimentare*, in *Dir. agroalim.*, 2017, p. 447 ss.

BERTANI M., *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, Milano, 2016.

BERTANI M., *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, p. 926 ss.

BIANCA M., *Diritto Civile. Il contratto*, 2^a ed., Milano, 2000.

BILANCIA P., *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, 2012.

BISCONTINI G., *Regolamento n. 1169/2011: tutele civilistiche per violazione del dovere di informazione nel settore alimentare*, in *Persona e mercato*, 2012, p. 162 ss.

BOLOGNINI S., *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2012, p. 613 ss.

BOLOGNINI S., *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012.

BOLOGNINI S., *Food safety e comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio alimentare: il concetto di prodotto alimentare insicuro al vaglio della Corte di giustizia*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, II, p. 93 ss.

BOLOGNINI S., *Informazioni alimentari e lotta all'obesità. Il contributo delle normative europee relative alla fornitura di informazioni alimentari alla strategia europea per la prevenzione dell'obesità*, in AA. VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, *Diritto alimentare. Diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2014, p. 45 ss.

BOLOGNINI S., *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, in *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, Atti del Convegno di Alessandria, 21-22 maggio 2015, a cura di A. Germanò e V. Rubino, Milano, 2015, p. 139 ss.

BOLOGNINI S., *Violazione delle norme sulle informazioni alimentari e individuazione delle autorità competenti a irrogare le sanzioni amministrative: tanti dubbi e poche certezze*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, III, p. 163 ss.

BOLOGNINI S., *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018.

BORGHI P., *Commento all'art. 8 del reg. Ce n. 178/2002*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commentario a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC)*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2003, p. 217 ss.

BORGHI P., *Il "made in Italy" nella disciplina italiana e comunitaria, con particolare riferimento agli alimenti*, in <https://www.diritto.it/il-made-in-italy-nella-disciplina-italiana-e-comunitaria-con-particolare-riferimento-agli-alimenti/>.

BORGHI P., *Le azioni di classe nel settore alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, fasc. 1, p. 7 ss.

BORGHI P., *Nuove forme di azionabilità dei contratti del settore alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, fasc. 1, p. 30 ss.

BORGHI P., *Rosso, giallo o verde? L'ennesima etichetta alimentare a semaforo, l'ennesimo segno di disgregazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2017, fasc. 2, p. 79 ss.

BORGHI P., *I claims nutrizionali e salutistici*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2020, p. 224 ss.

BRAVO F., *Commento all'art. 66 del codice del consumo*, in *Codice dei contratti. Commentario*, a cura di G. Alpa e V. Mariconda, Milano, 2017, p. 2631 ss.

BROCCA M., *Cibo e cultura: nuove prospettive giuridiche*, in *Federalismi.it*, 2017, p. 1 ss.

BRUZZONE G. e SAIJA A., *Misure cautelari e decisioni con impegni nell'applicazione delle regole antitrust: i presupposti e le garanzie*, in *Contr. e impr./Europa*, 2007, p. 268 ss.

CALVO R., *Le azioni e le omissioni ingannevoli: il problema della loro sistemazione nel diritto patrimoniale comune*, in *Contr. e impr./Europa*, 2007, p. 78 ss.

CANFORA I., *La responsabilità degli operatori alimentari per le informazioni sugli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 114 ss.

CANFORA I., *L'indicazione di origine sull'etichettatura degli alimenti tra informazione e valorizzazione. Il paradigma dell'olio d'oliva*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 652 ss.

CANFORA I., *Informazioni sugli alimenti e pratiche ingannevoli. Quando l'elenco degli ingredienti non è sufficiente a tutelare il "consumatore medio"*, in *Riv. dir. agr.* 2015, II, p. 201 ss.

CAPELLI F. – KLAUS B., *Il regolamento Ce n. 1924/2006 in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute che dovranno essere osservate a partire dal 1° luglio 2007 dagli operatori del settore alimentare e dalle Autorità di controllo*, in *Alimenta*, 2007, p. 105 ss.

CAPPALÀ M., *Quando l'erosione dei limiti costituzionali avviene dall'interno: il caso dell'art. 27, co. 1 bis, del codice del consumo e della sua (presunta) natura interpretativa*, in *Riv. AIC*, 2018, p. 1 ss.

CARMIGNANI S., *La tutela del consumatore nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2010, p. 290 ss.

CARMIGNANI S., *Sulla persistente validità del consumatore medio*, in *Dir. agroalim.*, 2020, p. 693 cc.

CARRATTA A., *Brevi osservazioni sull'inibitoria a tutela dei consumatori e utenti*, Torino, 2001.

CARUSO F. e DE PASQUALE P., *Mercato comune ed unione economica quali strumenti di realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea*, in *L'ordinamento europeo*, III, *Le politiche dell'Unione*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2008, p. 1 ss.

CASSESE S., *Quattro paradossi sui rapporti tra poteri pubblici ed autonomie private*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 2000, p. 389 ss.

CASSESE S., *Dalle regole del gioco al gioco delle regole*, in *Mercato conc. reg.*, 2002, p. 265 ss.

COSTANTINO L., *Prime considerazioni sulla recente proposta di regolamento comunitario sulle informazioni alimentari ai consumatori*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 158 ss.

COSTANTINO L., *L'utilizzo del termine "naturale" nell'etichettatura dei prodotti alimentari*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 3, p. 10 ss.

COSTATO L., *L'olio vergine d'oliva tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1988, I, p. 553 ss.

COSTATO L., *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine e le attestazioni di specificità*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, p. 488 ss.

COSTATO L., *I principi fondanti del diritto alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2007, fasc. 1, p. 1 ss.

COSTATO L., *Protezione del consumatore fra strumenti contrattuali e norme di carattere pubblicistico: il caso del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 38 ss.

COSTATO L., *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 658 ss.

D'ADDEZIO M., *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 379 ss.

D'ADDEZIO M., *La responsabilità civile dell'«impresa agroalimentare»*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 41 ss.

D'ALESSIO A., *Pratiche commerciali scorrette e violazione della disciplina sull'informazione alimentare*, in *Resp. civ. prev.*, 2020, p. 977 ss.

D'AMICO G., *Introduzione*, in *La riforma del codice del consumo. Commentario al D. lgs. n. 21/2014*, a cura di G. D'Amico, Milano, 2015, p. 333 ss.

DE CRISTOFARO G., CALVO R., DI NELLA L., CIATTI A. E DI RAIMO R., *Cinque voci sulla direttiva comunitaria 2005/29/Ce in tema di pratiche commerciali sleali*, in *Contr. e impr./Europa*, 2007, p. 1 ss.

DE CRISTOFARO G., *Il divieto di pratiche commerciali sleali. La nozione generale di pratica commerciale «sleale» e i parametri di valutazione della «slealtà»*, in *Le «pratiche*

commerciali sleali» tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/Ce e il diritto italiano, a cura di G. De Cristofaro, Torino, 2007, p. 109 ss.

DE CRISTOFARO G., *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori: il d.legisl. n. 146 del 2 agosto 2007, attuativo della dir. 2005/29/CE*, in *Studium iuris*, 2007, p. 1181 ss.

DE CRISTOFARO G., *La direttiva 2005/29/CE. Contenuti, caratteristiche, rationes*, in *Le «pratiche commerciali sleali» tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/Ce e il diritto italiano*, a cura di G. De Cristofaro, Torino, 2007, p. 2 ss.

DE CRISTOFARO G., *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2008, p. 1057 ss.

DE CRISTOFARO G., *La direttiva n. 05/29/Ce e l'armonizzazione completa delle legislazioni nazionali in materia di pratiche commerciali*, in *La nuova giur. civ. comm.*, 2009, p. 1061 ss.

DE CRISTOFARO G., *La direttiva n. 05/29/Ce e l'armonizzazione completa delle legislazioni nazionali in materia di pratiche commerciali sleali* in *La nuova giur. civ. comm.*, 2009, p. 1059 ss.

DE CRISTOFARO G., *Le conseguenze privatistiche della violazione del divieto di pratiche commerciali sleali: analisi comparata delle soluzioni accolte nei diritti nazionali dei Paesi UE*, in *Rass. dir. civ.*, 2010, p. 880 ss.

DE CRISTOFARO G., *Pratiche commerciali scorrette e «microimprese»*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2014, p. 14 ss.

DE GIOVANNI B., *La nullità nella logica del diritto*, Napoli, 1964.

DELLE MONACHE S., *Pratiche commerciali scorrette, obblighi d'informazione e dolo contrattuale*, in *Annuario del contratto 2009*, a cura di N. D'Angelo e V. Roppo, Torino, 2010, p. 104 ss.

DI LAURO A., *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agroalimentare*, Milano, 2005.

DI LAURO A., *Neuroscienze e diritto. Ripensare il libero arbitrio in campo penale, civile ed alimentare*, in *Riv. it. med. leg.*, 2018, p. 1429 ss.

DI MAURO L., *L'iter normativo: dal Libro Verde sulla tutela dei consumatori alla direttiva sulle pratiche commerciali sleali*, in *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, a cura di E. Minervini e L. Rossi Carleo, Milano, 2007, p. 25 ss.

DI NELLA L., *Prime considerazioni sulla disciplina delle pratiche commerciali aggressive*, in *Contr. e impresa/Europa*, 2007, p. 39 ss.

DONA M., *L'elenco delle pratiche considerate in ogni caso sleali nell'allegato I della direttiva 2005/29/Ce*, in *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, a cura di E. Minervini e L. Rossi Carleo, Milano, 2007, p. 196 ss.

DONA M., *Pubblicità, pratiche commerciali e contratti nel Codice del Consumo*, Torino, 2008.

FABBIO P., *I codici di condotta nella disciplina delle pratiche commerciali sleali*, in *Giur. comm.*, 2008, p. 706 ss.

FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale. Parte generale*, V ed., Bologna, 2007, p. 667 ss.

FORASSASSI S., *Commento all'art. 140 bis del codice del consumo*, in *Codice dei contratti. Commentario*, a cura di G. Alpa e V. Mariconda, Milano, 2017, p. 2816 ss.

FORTI A., *La nuova disciplina in materia di determinazioni nutrizionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 109 ss.

FUSARO P., *Il riparto di competenze tra autorità amministrative indipendenti nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Federalismi.it*, 2013, fasc. 7, p. 1 ss.

GALLO D., *La competenza sanzionatoria nei rapporti tra Agcm e altre autorità indipendenti*, in *Giur. It.*, 2016, p. 1206 ss.

GENOVESE A., *La normativa sulle pratiche commerciali scorrette*, in *Giur. comm.*, 2008, p. 765 ss.

GENOVESE A., *La concretizzazione del giudizio di scorrettezza delle pratiche commerciali rivolte ai consumatori nella giurisprudenza dell'AGCM relativa al settore*

bancario e il divieto di pratiche commerciali scorrette come principio generale dell'ordinamento, in

<http://www.orizzontideldirittocommerciale.it/media/10961/genovese.pdf>.

GENTILI A., *Codice del consumo ed esprit de géométrie*, in *Contr.*, 2006, p. 159 ss.

GENTILI A., *Pratiche sleali e tutele legali: dal modello economico alla disciplina giuridica*, in *Riv. dir. priv.*, 2010, fasc. 3, p. 37 ss.

GERMANÒ A., *Situazioni giuridiche protette con riguardo alla localizzazione geografica: il marchio geografico e il marchio geografico di qualità*, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 1996, I, p. 662 ss.

GIROLAMI M., *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2014, p. 139 ss.

GIUFFRIDA M., *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 80 ss.

GOLDONI M., voce *Denominazione d'origine*, in *Digesto IV ed., Disc. priv., Sez. civ., V*, Torino, 1989, p. 190 ss.

GONZÁLEZ VAQUÉ L., *L'indicazione dell'origine dei prodotti agroalimentari secondo il recente decreto francese sul latte e sulla carne: quali sviluppi si prevedono nell'Unione europea*, in *Alimenta*, 2016, p. 187 ss.

GRADONI L., *Una marmellata contaminata dichiarata "naturalmente pura" non trae in inganno il consumatore*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, p. 40 ss.

GRANELLI C., *Le "pratiche commerciali scorrette" fra imprese e consumatori: l'attuazione della direttiva 2005/29/CE modifica il codice del consumo*, in *Obbl. e contr.*, 2007, p. 777 ss.

GRANELLI C., *Pratiche commerciali scorrette: le tutele individuali nel disegno di legge-delega di riforma del codice civile*, in *Contr.*, 2019, p. 498 ss.

GRASSO G., *Le autorità amministrative indipendenti della repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, 2006.

GUERINONI E., *Le pratiche commerciali scorrette. Fattispecie e rimedi*, 2010, Torino.

JANNARELLI A., *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in *Trattato di diritto privato europeo*, III, *L'attività e il contratto*, a cura di N. Lipari, Padova, 2003, p. 3 ss.

JANNARELLI A., *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. Ue n. 1169/2011 tra l'onnicomprensività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 38 ss.

JANNARELLI A., *Trasparenza e sostenibilità nel sistema europeo della Food Law dopo il reg. Ue n. 1381/2019*, in *Riv. dir. alim.*, 2019, fasc. 3, p. 12 ss.

JESU G., *Vino e indicazioni sulla salute nella pronuncia della Corte di giustizia europea: un vino non può definirsi "facilmente digeribile"*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, II, p. 381 ss.

KAHNEMAN D., TVERSKY A., *Prospect Theory: an Analysis of Decision Under Risk*, in *Econometrica*, 1979, p. 263 ss.

LABELLA E., *Pratiche commerciali scorrette e rimedi civilistici*, in *Contr. e impr.*, 2013, p. 702 ss.

LAMANNA DI SALVO D., *La tutela del consumatore nell'ordinamento italiano tra strumenti pubblicistici e privatistici*, in *Giur. mer.*, 2013, p. 2664 ss.

LATTANZI P., *Olio di palma ed etichettatura degli alimenti*, in AA. VV. *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, *Diritto alimentare. Diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2014, p. 239 ss.

LEONE A., *Pubblicità ingannevole e pratiche commerciali sleali fra tutela del consumatore e delle imprese*, in *Riv. dir. ind.*, 2008, III, p. 255 ss.

LIBERTINI M., *Clausola generale e disposizioni particolari nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, in *Contr. e impr.*, 2009, p. 1 ss.

LORENZONI L., *Il riparto di competenze tra Autorità indipendenti nella repressione delle pratiche commerciali scorrette*, in *Riv. it. di Antitrust*, 2018, p. 83 ss.

LOSAVIO C., *Il consumatore di alimenti nell'Unione Europea e il suo diritto ad essere informato*, Milano, 2007.

LUCCHESI F., *Art. 20-23, in Codice del consumo. Aggiornamento*, a cura di G. Vettori, Padova, 2009, p. 54 ss.;

LUCCHESI F., *Pratiche commerciali scorrette: definizioni e ambito di applicazione (artt. 18-19)*, in *Il contratto dei consumatori, dei turisti, dei clienti, degli investitori e delle imprese deboli. Oltre il consumatore*, a cura di G. Vettori, vol. I, Padova, 2013, p. 170 ss.

LUCIFERO N., *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook-Basile, 3, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 321 ss.

LUCIFERO N., *La sicurezza alimentare e la tutela degli interessi del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 80 ss.

MACCIONI G., *Il sistema di allarme rapido: uno sguardo al futuro*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale*, Atti del convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011, a cura di L. Costato, P. Borghi, L. Russo e S. Manservisi, Napoli, 2011, p. 229 ss.

MAGLI C., *Pratiche commerciali scorrette e rimedi civilistici nel contesto della responsabilità sociale d'impresa*, in *Contr. e impr.*, 2019, p. 716 ss.

MAGLIO V., *Il nuovo regolamento sull'informazione al consumatore relativa ai prodotti alimentari*, in *Contr. e impr./Europa*, 2011, p. 743 ss.

MALAGUTI C., *Commento all'art. 18*, in *Profili soggettivi dell'impresa agricola, integrità aziendale e semplificazione nel settore agrario (d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99)*, a cura di L. Costato, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 986 ss.

MANCALEONI A. M., *I contratti con i consumatori tra diritto comunitario e diritto comune europeo*, Napoli, 2005.

MANCALEONI A. M., *Art. 38 Carta dei diritti fondamentali UE e Art. 169 TFUE*, in *Commentario breve al diritto dei consumatori*, a cura di G. De Cristofaro e A. Zaccaria, II ed., Padova, 2013, p. 20 ss.

MANSERVISI S., *Verso una nuova regolamentazione delle informazioni ai consumatori*, in *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-*

alimentari. Atti del convegno di Pisa 1-2 luglio 2011, a cura di M. Goldoni e E. Sirsi, Milano, 2011, p. 194 ss.

MARINUCCI E., *Azioni collettive e azioni inibitorie da parte delle associazioni dei consumatori*, in *Riv. dir. proc.*, 2005, p. 151 ss.

MASINI S., *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso «personalista» del consumatore*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 576 ss.

MASINI S., *Prime note sulla disciplina europea delle indicazioni nutrizionali e sulla salute*, in *Dir. e giur. agr. alim. e amb.*, 2007, I, p. 73 ss.

MASINI S., *Sulla responsabilità dell'impresa commerciale di distribuzione*, in *Dir. e giur. agr. alim. e amb.*, 2007, II, p. 233 ss.

MASINI S., *Sulle fonti dell'obbligo di informazione degli alimenti: etichettatura, comunicazione e responsabilità*, in *Riv. dir. alim.*, 2019, fasc. 3, p. 55 ss.

MAUGERI M. R., *Pratiche commerciali scorrette e disciplina generale dei contratti*, in *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette. Attuazione e impatto sistematico della direttiva 2005/29/Ce*, a cura di A. Genovese, Padova, 2008, p. 265 ss.

MELI V., *Diligenza professionale, consumatore medio e regola de minimis nella prassi dell'AGCM e nella giurisprudenza amministrativa*, in *La tutela del consumatore contro le pratiche commerciali scorrette nei mercati bancari e assicurativi*, a cura di P. Marano e V. Meli, Torino, 2011, p. 1 ss.

MILETTI A., *Il riparto di competenze (art. 6)*, in RUBINO V., RIZZIOLI S. e MILETTI M., *L'indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento nell'etichetta dei prodotti alimentari (d. legisl. n. 145/2017) (Seconda parte)*, in *Studium Iuris*, 2018, p. 843 ss.

MILETTI A., *Obblighi informativi e tutela della salute del consumatore. Health claims, prescrizioni di forma ed obbligo di informare se stesso*, Napoli, 2012.

MINERVINI E. e ROSSI CARLEO L. (a cura di), *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, Milano, 2007.

MONTANARI M., *Il cibo come cultura*, Roma-Bari, 2004.

MOSCA V., *Il riparto di competenze sulla tutela del consumatore all'esame della Corte di Giustizia. Commento a Consiglio di Stato, sez. VI, 17 gennaio 2017, n. 167-168*, in *Giornale di dir. amm.*, 2017, p. 520 ss.

NUZZO M., *Pratiche commerciali sleali ed effetti sul contratto: nullità di protezione o annullabilità per vizi del consenso?*, in *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, a cura di E. Minervini e L. Rossi Carleo, Milano, 2007, p. 235 ss.

NUZZO M., *Pratiche commerciali sleali ed effetti sul contratto: nullità di protezione o annullabilità per vizi del consenso?*, in *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, a cura di E. Minervini e L. Rossi Carleo, Milano, 2007, p. 235 ss.

PAGANIZZA V., *Il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2020, p. 117 ss.

PAGANIZZA V., *L'indicazione del «responsabile commerciale»*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2020, p. 214 ss.

PAGANIZZA V., *Compiti di vigilanza e competenze sanzionatorie in materia alimentare dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2020, p. 351 ss.

PAGANIZZA V., *Il sistema sanzionatorio nel settore alimentare: le sanzioni amministrative e le sanzioni penali*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2020, p. 356 ss.

PETRELLI L., *La nuova politica comunitaria di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. Il regime delle attestazioni di specificità, denominazioni d'origine, indicazioni geografiche*, Camerino, 1996.

PETRELLI L., *Il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi*, in *Riv. dir. alim.*, 2010, fasc. 4, p. 14 ss.

PETRELLI L., *Le nuove regole comunitarie per l'utilizzo di indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, p. 50 ss.

PINI O., *Il riparto di competenze in materia di correttezza informativa sui prodotti alimentari: alcune riflessioni*, in *Riv. dir. alim.*, 2017, fasc. 4, p. 23 ss.

PINI O., *La precettività del valore del risparmio nella tutela del risparmiatore o «consumatore di servizi finanziari»*, in *Riv. AIC*, 2019, p. 169 ss.

POLITO A. M., *Consob o AGCM? Un breve commento al parere del Consiglio di Stato n. 3999/2008*, in <https://www.diritto.it/consob-o-agcm-un-breve-commento-al-parere-del-consiglio-di-stato-n-39992008/>.

RIZZIOLI S., *Le sanzioni amministrative (art. 5)*, in V. RUBINO, S. RIZZIOLI e M. MILETTI, *L'indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento nell'etichetta dei prodotti alimentari (d.legisl. n. 145/2017) (Seconda Parte)*, in *Studium Iuris*, 2018, p. 840 ss.

RIZZIOLI S., *La denominazione dell'alimento*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2020, p. 188 ss.

ROOK BASILE E., *Prodotti agricoli, mercato di massa e comunicazione simbolica*, in *Gli attuali confini del diritto agrario*, Atti del Convegno «Enrico Bassanelli», Firenze, 268-30 aprile 1994, a cura di E. Casadei, A. Germanò ed E. Rook Basile, Milano, 1996, p. 182 ss.

ROOK-BASILE E., *I segni distintivi dei prodotti agricoli*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, 3^a ed., diretto da L. Costato, Padova, 2003, p. 735 ss.

ROOK BASILE E., *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in A. GERMANÒ ed E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 3 ss.

ROSSI CARLEO L., *Class action e pratiche commerciali scorrette, spunti e riflessioni a margine dell'ordinanza del Tribunale di Milano 20 dicembre 2010*, in <http://www.judicium.it/wp-content/uploads/saggi/199/Rossi%20Carleo.pdf>.

ROSSI CARLEO L., *Il diritto dei consumi: profili introduttivi*, in *Diritto dei consumi. Soggetti, contratti, rimedi*, a cura di L. Rossi Carleo, Torino, 2012, p. 1 ss.

ROVATI A. M., *La tutela del consumatore nel settore delle comunicazioni elettroniche tra Autorità garante della concorrenza e del mercato ed Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: esistono spazi residui per le Autorità di regolazione?*, in *Riv. della regolazione dei mercati*, 2016, p. 154 ss.

RUBINO V., *Comparative negligence e regole di sicurezza alimentare: la Corte di Cassazione fa il punto sulla responsabilità degli operatori della filiera*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, p. 235 ss.

RUBINO V., *Gli “health claims” e l’etichettatura degli alimenti*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 1, p. 22 ss.

RUBINO V., *Sulla difficile distinzione fra comunicazione commerciale indiretta ai consumatori e pubblicità fra i professionisti*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2016, p. 509 ss.

RUBINO V., *L’evoluzione della nozione di “consumatore” fra tutela dei diritti della persona, economia collaborativa e futuro del mercato interno dell’Unione europea*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, a cura di E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo, Bari, 2017, p. 369 ss.

RUBINO V., *L’evoluzione della nozione di consumatore nel processo di integrazione europea*, in *Dir. Unione eur.*, 2017, p. 348 ss.

RUBINO V., *Le definizioni e gli obblighi per le imprese (artt 3 e 4)*, in RUBINO V., RIZZIOLI S., MILETTI M., *L’indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento nell’etichetta dei prodotti alimentari (d.lgs. n. 145/2017) (Seconda parte)*, in *Studium Iuris*, 2018, p. 834 ss.

RUSSO L., *La responsabilità del produttore e del distributore*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 1, p. 36 ss.

SACCO R., *Nullità e annullabilità*, in *Dig. discipline priv., Sez. civ.*, XII, Torino, 1995, p. 239 ss.

SAIJA R., *L’etichetta dei prodotti agroalimentari. Funzioni e natura giuridica*, Catania, 2007.

SAIJA R., *L'etichettatura degli allergeni*, in R. SAIJA E A. TOMMASINI, *La disciplina giuridica dell'etichettatura degli alimenti*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook Basile, 3, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 505 ss.

SAIJA R., *Standards e contratti di certificazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, fasc. 1, p. 47 ss.

SALVI L., *La dichiarazione nutrizionale*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2020, p. 199 ss.

SALVI L., *La nozione di consumatore e il consumatore di prodotti alimentari*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2020, p. 79 ss.

SANDULLI M. A., *Competenze dell'AGCM e dell'AGCOM dopo l'Adunanza Plenaria*, in http://extranet.dbi.it/Archivio_allegati/Allegati/30962.pdf.

SANDULLI M. A., *Sanzioni amministrative e principio di specialità. Riflessioni sull'unitarietà della funzione afflittiva*, in www.giustiziamm.it, 2012, fasc. 7, p. 1 ss.

SANGIOVANNI V., *La nuova disciplina dei contratti di investimento dopo l'attuazione della Mifid*, in *Contr.*, 2008, p. 221 ss.

SEMINARA A. P., *La tutela civilistica del consumatore di fronte alle pratiche commerciali scorrette*, in *Contr.*, 2018, p. 689 ss.

SEMPREBON M. G. e GONZÁLEZ VAQUÉ L., *L'indicazione dell'origine dell'ingrediente primario in determinati alimenti nell'UE: tra libertà e imposizione* in *Alimenta*, 2018, p. 38 ss.

SGARBANTI G., *La libera circolazione dei prodotti agro-alimentari*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, 3^a ed., diretto da L. Costato, Padova, 2003, p. 626 ss.

SIRSI E., *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 496 ss.

SPEZIALE I., *Sulle prospettive di difesa dalle pratiche commerciali scorrette mediante soft law*, in *Contr. e impr.*, 2018, p. 1416 ss.

SPOTO G., *Tutela del consumatore, etichette a semaforo e informazioni negative*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, fasc. 2, p. 28 ss.

STRAMBI G., *Gli strumenti di promozione dei prodotti agroalimentari tradizionali ad alta vocazione territoriale alla luce della comunicazione sulla politica di qualità dell'Unione europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 109 ss.

TAMPONI M., *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale: valore delle indicazioni obbligatorie e volontarie nella formazione del contratto*, *Trattato di Diritto Agrario*, vol. 3, *Il Diritto agroalimentare*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Torino, 2011, p. 596 ss.

TENELLA SILLANI C., *Pratiche commerciali sleali e tutela del consumatore*, in *Obbl. e contr.*, 2009, p. 778 ss.

TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, VI ed., Padova, 2010.

TOMMASINI R., *Nullità (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, XXVIII, Milano, 1978, p. 866 ss.

TORCHIA L., *Una questione di competenza: la tutela del consumatore fra disciplina generale e disciplina di settore*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, fasc. 10, p. 1 ss.

TRAPÈ I., *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari, tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, 2012.

VALLETTA M., *La lingua sulle etichette dei prodotti alimentari tra tutela del consumatore e rispetto della libera circolazione delle merci*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, p. 68 ss.

WEATHERILL, *Who is the Average Consumer?*, in *The Regulation of Unfair Commercial Practices under EC Directive 2005/29*, a cura di S. Weatherill e U. Bernitz, Oxford, 2007, p. 115 ss.

ZAMMARTINO F., *Le Autorità amministrative indipendenti: aspetti problematici e nuove prospettive*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, p. 944 ss.

ZOPPINI A., *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.*, 2016, p. 136 ss.

ZORZI GALGANO N., *Il consumatore medio e il consumatore vulnerabile nel diritto comunitario*, in *Contr. e impr./Europa*, 2010, p. 569 ss.

ZORZI GALGANO N., *Sulla invalidità del contratto a valle di una pratica commerciale scorretta*, in *Contr. e impr.*, 2011, p. 921 ss.

ZORZI N., *Il controllo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulle pratiche commerciali ingannevoli ed aggressive*, in *Contr. e impr.*, 2010, p. 671 ss.