

Indicazioni riportate sul packaging di snack e patatine fritte in busta

Cons. Stato, Sez. VI 8 maggio 2019, n. 2979 - Santoro, pres.; Caputo, est. - Pata S.p.A. (avv.ti Marega, Monari, Leccese) c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Antitrust (Avv. gen. Stato) ed a.

Produzione, commercio e consumo - Pratica commerciale scorretta - Snack e patatine fritte in busta - Indicazioni ingannevoli riportate sul packaging (uso dell'aggettivo «artigianale» e della dicitura «con olio extravergine di oliva e sale rosa dell'Himalaya») - Illegittimità della sanzione.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. È appellata la sentenza del Tar Lazio, sede di Roma, sez. I n. 12707/2015, di reiezione del ricorso proposto da Pata s.p.a., produttrice e distributrice di snack e patatine fritte in busta, avverso la sanzione di € 250.000 – con contestuale inibizione alla prosecuzione delle condotte sanzionate – irrogatale (d. 3 febbraio 2015, prot.n. 25312) dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (d'ora in poi Autorità) ai sensi degli artt. 20, 21 comma 1 lett. b), e 22, comma 2, del Codice del consumo, per violazione di pratiche commerciali.

2. Le indicazioni riportate sul packaging di due linee di patatine fritte in busta recante il marchio Pata, e precisamente “La Patatina Artigianale” e “Da Vinci Chips” sono state ritenute ingannevoli per i consumatori, segnatamente l'Autorità: quanto al primo prodotto, ha contestato l'uso dell'aggettivo “Artigianale” sull'incarto perché idoneo ad ingenerare nei consumatori la convinzione del carattere interamente artigianale, e non industriale, della lavorazione; relativamente al secondo prodotto, ha ritenuto ingannevole la dicitura “con olio extravergine di oliva e sale rosa dell'Himalaya”, con rinvio dell'asterisco al retro della confezione dove è specificata la quantità di olio extravergine di oliva e degli altri ingredienti, fra cui olio di semi di girasole; infine, con riferimento ad entrambe le linee, l'Autorità ha qualificato decettiva la scritta “- 30% di grassi rispetto alla patatina frita tradizionale Pata”.

3. Dopo aver richiamato *per tabulas* la normativa applicata dall'Autorità, nonché gli orientamenti giurisprudenziali maturati a riguardo, (ritenuti) ostativi al controllo giudiziale sostitutivo della valutazione effettuata dall'Amministrazione, il Tar ha respinto il ricorso.

3.1 Secondo i giudici di prime cure l'Autorità non avrebbe affatto esorbitato dai margini di opinabilità che caratterizzano il potere esercitato, come testimoniato dal fatto che il giudizio di “scorrettezza” della pratica commerciale non è affetto da vizi di manifesta irragionevolezza o di grave ingiustizia che circoscrivono *in subjecta materia* il sindacato di legittimità, a cui è precluso (così testualmente in sentenza:) “*invadere l'ambito della discrezionalità tecnica riservato all'Amministrazione ...unica tributaria del potere esercitato*”.

4. Appella la sentenza Pata s.p.a.. Resiste l'Autorità.

5. Alla pubblica udienza del 28 marzo 2019 la causa, su richiesta delle parti, è stata trattenuta in decisione.

6. Con il primo motivo d'appello, la società appellante si duole degli errori di giudizio del Tar laddove, per un verso, si sarebbe limitato ad esercitare il c.d. sindacato debole; e, per altro verso, avrebbe errato nell'applicazione degli artt. 20, 21, comma 1, lett. b), e 22, comma 2, del Codice del consumo, nonché dell'art. 3, l. n. 689 del 1981 senza censurare l'eccesso di potere per travisamento dei fatti e la carenza d'istruttoria, denunciati nel ricorso di prime cure.

6.1 In particolare, quanto all'informazione sul processo produttivo impiegato oggetto degli addebiti con specifico riferimento all'aggettivo “artigianale”, l'Autorità, denuncia l'appellante, ha tenuto in non cale il metodo di produzione utilizzato dalla ricorrente “simile” a quello artigianale.

6.2 Come attestato in data 6 luglio 2010 dalla A.S.L. di Mantova, territorialmente competente, a conclusione di un'ispezione effettuata nello stabilimento della ricorrente, il sistema di produzione della linea “La Patatina Artigianale” si articola in fasi che ricalcolano perfettamente un metodo di lavorazione artigianale.

Nell'occasione l'ASL ha affermato che l'utilizzo di impianti di produzione e di metodologie differenti da quelle classiche “legittima la locuzione artigianale al fine di qualificare un elemento che si differenzia sostanzialmente, per i metodi produttivi e tecnologici impiegati, da quello tradizionalmente prodotto in larga scala”.

6.3 Relativamente al prodotto “Da Vinci Chips” la dicitura “con olio extravergine di oliva e sale rosa dell'Himalaya”, in presenza dell'asterisco di dimensioni pari o superiore alla scritta, secondo l'appellante, consentiva agevolmente al consumatore d'apprendere la quantità di olio extravergine di oliva e degli altri ingredienti, fra cui olio di semi di girasole, effettivamente impiegati.

6.4 Cosiccome, con riguardo ad entrambi i prodotti messi in commercio, aggiunge ancora la società appellante, la scritta “- 30% di grassi rispetto alla patatina frita tradizionale Pata riproduce pedissequamente i *claim* di tipo comparativo di cui al Regolamento (CE) n.1924/2006.

7. L'appello è fondato.



7.1 I motivi d'appello muovono – a ben vedere – da un denominatore comune inteso ad evidenziare che l'Autorità, nel comminare la sanzione impugnata, non avrebbe considerato – senza trarne le necessarie conseguenze applicative – la natura intrinsecamente industriale dei prodotti messi in commercio destinati ad un largo pubblico, ontologicamente distinti dai prodotti artigianali aventi invece un mercato ristretto in ragione della limitata capacità del ciclo produttivo e della circoscritta rete distributiva.

7.2 Due attività di produzione completamente distinte e diverse, non suscettibili – per modalità di genere – di confusione alcuna, e che la società appellante, nel reclamizzare i prodotti (industriali) messi in commercio, ha dato per scontata.

In quest'ottica – l'unica realisticamente prospettabile – l'apposizione dell'aggettivo “artigianale” della linea produttiva “La Patatina Artigianale”, lungi da ingenerare ingannevole confusione, rispecchia lo specifico metodo di produzione, diverso da quello delle altre linee produttive, come accertato in sede ispettiva dalla A.S.L. di Mantova: la produzione (industriale) ricalca le fasi – che vanno dalla cottura a secco delle patate, alla friggitura ed alla selezione ed infine salatura e cottura – del metodo di lavorazione artigianale.

7.3 A fronte dell'unico accertamento di fatto sulla sostanziale veridicità dell'espressione, effettuato per di più da un'amministrazione pubblica istituzionalmente preposta alla tutela dell'igiene e della salute, l'Autorità, sulla base del solo “esame cartolare”, ha in contrario ritenuto la dicitura (dolosamente) ingannevole.

7.4 Conclusione che, anche a volere seguire la falsariga del ragionamento dell'Autorità, è finanche euristicamente inattendibile.

Il criterio impiegato è frutto di precomprensione concettuale: la piena e totale coincidenza fra significante e significato dell'espressione linguistica a prescindere dal contesto di riferimento.

Viceversa, i teorici analitici del linguaggio si sono incaricati di smentire il postulato della corrispondenza biunivoca fra significante e significato: lo scarto logico-lessicale fra significante e significato è viceversa giustificato – anzi imposto – dal contesto di riferimento nel quale la proposizione linguistica s'incide.

Anche la linguistica c.d. pragmatica, ragionando in termini di strumentalità della parola (sì da ritenere con formulazione ellittica: “il senso della parola è l'uso”), è giunta alla medesima conclusione.

7.5 S'è affermato che il contesto influisce sull'interpretazione dei significati, ovvero che il contesto è indispensabile per capire il significato di una parola; e di cui, in ultima analisi, l'art. 22, comma 1, del codice del consumo n'è il precipitato giuridico: la disposizione impone, infatti, all'Autorità di “valorizzare e tenere conto di tutte le caratteristiche e le circostanze del caso, nonché [i] limiti del mezzo di comunicazione impiegato”.

7.6 Nel *packaging* tipico del prodotto seriale, posto in vendita su tutto il territorio nazionale, la dicitura “artigianale”, ivi apposta, non sta certo a (voler coonestare il falso per) attestare, come suppone l'Autorità nella sanzione impugnata, che il prodotto sia stato interamente lavorato artigianalmente a mano, traducendosi – dato il contesto indubbiamente industriale del *packaging* – in una vera e propria “contraddizione in termini”, bensì che il metodo utilizzato della produzione, per quanto industriale, è in parte simile (come attestato dall'ASL competente) a quello artigianale.

Né, sposando quest'indirizzo, il controllo giudiziale, come in *self-restraint* paventato dal Tar, corre il rischio di esorbitare dal perimetro del sindacato di legittimità fino a sostituire (nel lessico dei primi giudici) “la valutazione del giudice a quella già effettuata dall'Amministrazione, la quale rimane l'unica attributaria del potere esercitato”.

A cui fa da sponda l'ulteriore, non condivisibile affermazione, che è “del tutto irrilevante il richiamo al parere reso dalla Azienda sanitaria di Mantova l'8 ottobre 2010, atteso che rientra nella competenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, e non certo di una Azienda sanitaria, la valutazione di “scorrettezza” di una pratica commerciale in applicazione delle disposizioni dettate dal Codice del consumo”.

7.7 Viceversa, la verifica di piena corrispondenza di quanto sanzionato al fatto costituisce l'*ubi consistam* del sindacato di legittimità avente ad oggetto la sanzione impugnata.

Tanto più laddove, come nel caso in esame, l'Autorità non abbia affatto applicato principi economici né fatto impiego di criteri ad alto contenuto tecnico, bensì, si sia limitata a dare contenuto concreto al concetto giuridico indeterminato di “condotta ingannevole della pratica commerciale”.

Valutazione, dimostratasi alla prova dei fatti inattendibile, non assimilabile a quella involgente un apprezzamento tecnico complesso e non involgente – contrariamente a quanto ritenuto dal Tar – il sindacato di merito sull'opzione attinta dall'Autorità.

7.8 In aggiunta – va sottolineato – i provvedimenti sanzionatori c.d. afflittivi delle autorità indipendenti in genere sono oramai sindacabili ad ampio spettro.

Avendo la sanzione impugnata natura punitiva-afflittiva devono trovare applicazione gli istituti e le garanzie tipiche di tutte le sanzioni di carattere punitivo afflittivo pur aventi natura amministrativa (cfr., Corte cost. 4 giugno 2010, n. 196 che richiama la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, formatasi in particolare sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 Cedua: Corte di Giustizia UE 13 febbraio 1979, in causa C-85/76 Corte di Giustizia UE 19 gennaio 2006, in causa C-240/03).

7.9 Sicché valorizzando (gli elementi di fatto emersi nel) l'ispezione effettuata nello stabilimento della ricorrente dall'ASL – conclusasi con il rilievo che l'utilizzo di impianti di produzione e di metodologie differenti da quelle classiche “legittima la locuzione artigianale al fine di qualificare un elemento che si differenzia sostanzialmente, per i metodi

produttivi e tecnologici impiegati, da quello tradizionalmente prodotto in larga scala” – , e nel sottoporre a giudizio critico l’addebito contestato si garantisce la piena ed effettiva tutela all’impresa incolpata.

7.10 Che, oltretutto, nell’uso dell’espressione artigianale, sulla base dell’attestato del ciclo produttivo rilasciato dalla ASL, fondava un vero e proprio legittimo affidamento, oggetto anch’esso di specifica tutela.

8. Alla medesima conclusione deve giungersi sulla ritenuta ingannevolezza del messaggio pubblicitario, da indurre (cfr., punto 54 del provvedimento impugnato) “il consumatore a credere che è stato utilizzato solo olio extravergine d’oliva, mentre la quantità utilizzata, come è scritto (solo) sul retro della confezione e con evidenza grafica diversa, è pari solo al 6%, a fronte del 17% di olio di semi di girasole”.

8.1 In realtà la dicitura, apposta sulle confezioni della linea produttiva “Da Vinci Chips”, “con olio extravergine di oliva e sale rosa dell’Himalaya”, è accompagnata graficamente dall’asterisco di dimensioni pari alla scritta, che rimanda(va) al retro della confezione, consentendo al consumatore d’apprendere la quantità di olio extravergine di oliva e degli altri ingredienti impiegati, fra cui olio di semi di girasole.

8.2 Data per scontata la veridicità dell’informazione che nella produzione è stato impiegato l’olio d’oliva, l’asterisco ne completa il contenuto.

8.3 Nella grammatica della semiotica, l’asterisco, apposto accanto all’informazione espressa in lettere sul prodotto alimentare messo in commercio, innesca (quello che è stato definito) un processo di significazione ulteriore, integrando il significato complessivo della proposizione linguistica, come plasticamente confermato dalla comune prassi commerciale.

8.4 Conseguentemente è affetta da un vizio logico, prima ancora giuridico, la conclusione che la modalità di rappresentazione dell’informazione commerciale è “idonea a trasmettere a prima vista un messaggio nutrizionale diverso rispetto a quello proprio del messaggio promozionale considerato nel suo complesso”.

8.5 L’affermazione riposa su un vero e proprio paradosso: l’asterisco, anziché completare nel linguaggio dei segni l’informazione (ossia: la percentuale di olio d’oliva impiegato) come resa palese dall’espressione linguistica veridica, sarebbe stato intenzionalmente apposto per dissimulare la reale quantità di olio d’oliva impiegato al fine d’ingannare il consumatore.

8.6 E, per quel che qui più rileva, collide con l’art. 6 del Regolamento di esecuzione (UE) n. 29/2012 (relativo alle norme di commercializzazione dell’olio d’oliva) laddove prescrive “*se la presenza di oli è evidenziata sull’etichetta, al di fuori degli ingredienti, attraverso termini, immagini o simboli grafici, la denominazione di vendita del prodotto alimentare è seguita direttamente dall’indicazione della percentuale di oli ..rispetto al peso netto totale del prodotto*”

9. Anche il terzo addebito, oggetto di specifico motivo d’appello, è illegittimo.

9.1 L’Autorità ha qualificato ingannevole la scritta “- 30% di grassi rispetto alla patatina fritta tradizionale Pata” in ragione della dimensione grafica differente delle diciture: “-30% di grassi” e il termine comparativo “rispetto alla patatina fritta tradizionale Pata”.

Secondo l’Autorità, la differenza grafica dei caratteri indurrebbe il consumatore a ritenere che l’informazione nutrizionale “-30% di grassi” abbia carattere assoluto.

9.2 Senonché la riduzione del quantitativo di grassi, ridotto del 30% su 100 grammi rispetto alla patatina tradizionale, è stata accertata in fase ispettiva dall’ASL di Mantova il 6 luglio 2010.

L’informazione è veridica e, in aggiunta, ossequiosa di quanto prescritto nell’Allegato al Regolamento CE n. 1924/2006, che consente l’indicazione sulla riduzione di sostanze nutritive solo se “la riduzione del contenuto è pari ad almeno il 30% rispetto ad un prodotto simile”.

9.3 Il claim di riferimento nutrizionale contestato dall’Autorità è dunque veridico, in linea con la disciplina unionale, diverge solo per il carattere grafico di un’informazione comunque chiara visibile e leggibile.

9.4 Assumendo, ai sensi dell’art. 20, comma 2, del codice del consumo, a parametro di riferimento il consumatore medio, si manifesta l’irragionevolezza dell’addebito contestato nel registro della (dolosa) ingannevolezza del messaggio che non falsa in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore.

10. Conclusivamente l’appello deve essere accolto e, per l’effetto, in riforma dell’appellata sentenza, deve essere accolto il ricorso di prime cure.

11. Il peculiare rilievo delle situazioni di fatto e di diritto dedotte in giudizio, non oggetto di specifici precedenti giurisprudenziali, giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

(Omissis)