

Presenza di elementi evocativi di italianità su confezioni di pasta alimentare secca in assenza di indicazioni circa la provenienza non interamente italiana del grano duro

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 13 febbraio 2023, n. 2453 - Savo Amodio, pres.; Petrucciani, est. - Lidl Italia s.r.l. a socio unico (avv.ti Capelli, Corea e Valcada) c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Avv. gen. Stato) ed a.

Produzione, commercio e consumo - Pratica commerciale sleale - Confezioni di pasta alimentare secca - Presenza di elementi evocativi di italianità senza che fosse evidenziata con pari evidenza grafica la provenienza non interamente italiana del grano duro dal quale si ricavava la semola poi trasformata in pasta alimentare.

(Omissis)

FATTO

Con il ricorso in epigrafe Lidl Italia s.r.l. ha impugnato il provvedimento del 20 dicembre 2019, con il quale l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha accertato la sussistenza di una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 21 e 22 del Codice del Consumo, irrogandole una sanzione pari a euro 1.000.000.

La ricorrente ha esposto che in data 23 aprile 2019 l'Agcm le aveva comunicato l'avvio del procedimento volto all'accertamento di una pratica commerciale scorretta, ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del d.lgs. n. 206/2005, avente ad oggetto le confezioni di pasta alimentare secca a marchio "Italiamo", "Fusilli Pasta di Gragnano IGP" e "Combino", che avrebbero riportato elementi evocativi di italianità senza che fosse evidenziata con pari evidenza grafica la provenienza non interamente italiana del grano duro dal quale si ricavava la semola poi trasformata in pasta alimentare; tali elementi erano stati ritenuti potenzialmente idonei ad ingenerare nei consumatori l'equivoco che l'intera filiera produttiva della pasta, a partire dalla materia prima, fosse italiana, mentre tale qualificazione riguardava esclusivamente la localizzazione dei processi produttivi.

Con memoria del 13 maggio 2019, Lidl aveva presentato le proprie osservazioni chiedendo di essere sentita, come poi avvenuto il 4 giugno 2019.

In data 21 ottobre 2019, l'Agcm aveva inviato la comunicazione della conclusione della fase istruttoria con la quale aveva contestato a Lidl di aver commercializzato pasta alimentare secca a marchio "Combino", "Italiamo" e "Pasta di Gragnano IGP", non evidenziando in maniera sufficiente che tali prodotti erano fabbricati con grano che non proveniva interamente dall'Italia.

Lidl aveva presentato una memoria difensiva chiedendo espressamente, vista anche la complessità e la novità della materia, di essere sentita in audizione dal Collegio dell'Agcm, ma tale richiesta era stata respinta.

Il 20 dicembre 2019 l'Agcm aveva adottato il provvedimento impugnato.

A sostegno del ricorso sono state formulate le seguenti censure:

1. Circa la violazione dei principi del giusto processo (pubblicità, indipendenza oggettiva, presunzione di innocenza) ed in particolare del principio del contraddittorio: art. 6 CEDU, articolo 47 e 48 Carta diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 27.11 d.lgs. n. 206/2005 (Codice del Consumo). Violazione dell'articolo 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea: principio di una buona amministrazione. Violazione di legge.

La sanzione irrogata, dovendo essere qualificata come sanzione penale secondo i principi dettati dalla giurisprudenza della CEDU, avrebbe dovuto essere sospesa fino alla sentenza definitiva; inoltre, la decisione era stata assunta in assenza della celebrazione di una pubblica udienza come espressamente previsto dall'articolo 6.1 della CEDU e dall'articolo 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea; ulteriore violazione riguardava la coincidenza in un unico soggetto delle funzioni istruttorie e decisorie; infine, non era stato garantito un contraddittorio effettivo con la parte interessata.

2. Violazione dell'articolo 3 della direttiva 2005/29/Ce e dell'articolo 20 del d.lgs. n. 205/2006. Violazione, omessa applicazione dell'articolo 7.1. lett a) del regolamento UE n. 1169/2011. Incompetenza e assoluta carenza di potere in capo all'Agcm.

In materia di prodotti alimentari vigeva, ancor prima dell'adozione della direttiva 2005/29/Ce, una normativa specifica che sanzionava le pratiche commerciali sleali: sin dalla direttiva 79/112/Cee, in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, era sanzionato il comportamento di chi fornisce informazioni sugli alimenti che possano indurre in errore il consumatore per quanto riguarda, tra l'altro, le caratteristiche del prodotto, tra le quali la sua origine; inoltre, l'induzione in errore del consumatore era specificamente prevista dall'articolo 7.1 lett. a) del Regolamento n. 1169/2011, secondo il quale: «Le informazioni sugli alimenti non inducono in errore, in particolare: a) per quanto riguarda le caratteristiche dell'alimento e, in particolare, la natura, l'identità, le proprietà, la composizione, la quantità, la durata di

conservazione, il paese di origine o il luogo di provenienza, il metodo di fabbricazione o produzione...»; il concetto di origine era disciplinato dalle disposizioni del Codice Doganale Europeo che identificano un prodotto come originario del Paese ove si è svolta l'ultima trasformazione economica sostanziale.

Infine nel 2018, per ciò che riguarda l'origine di un prodotto alimentare e la rilevanza del suo ingrediente primario, la Commissione europea aveva adottato uno specifico regolamento, il n. 2018/775/UE.

Nell'ambito del settore alimentare, la disciplina da applicare sarebbe dunque unicamente quella di cui al Regolamento europeo UE n. 1169/2011, che specificava gli obiettivi e le modalità delle informazioni da fornire al consumatore.

L'Agcm non sarebbe competente ad applicare la disciplina prevista nel Codice del Consumo, mentre sarebbero le Regioni, a fronte delle disposizioni speciali della legislazione alimentare, le amministrazioni deputate in materia di vigilanza e sanzione delle fattispecie rilevanti ai sensi del regolamento Ce n. 1169/2011.

In ogni caso, anche ammettendo la competenza dell'Agcm, questa avrebbe comunque dovuto applicare l'articolo 7.1 lett. a) del Regolamento n. 1169/2011 e non certo il Codice del Consumo.

3. Violazione degli articoli 21 e 22 del Codice del Consumo: insussistenza della pratica commerciale sleale. Violazione del principio di legalità. Violazione degli articoli 39 e 45 del regolamento UE n. 1169/2011. Violazione della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione. Violazione della disciplina nazionale in materia di "discriminazioni alla rovescia". Contraddittorietà. Difetto dei presupposti fattuali. L'Agcm aveva affermato che la pasta italiana poteva essere definita tale solo se era prodotta in Italia con semola italiana di grano duro proveniente da grano coltivato in Italia; di contro, il successo commerciale della pasta italiana deriverebbe dalla capacità dei mugnai di creare le giuste miscele tra i migliori tipi grani (italiani e non) e da quella dei pastai di trasformare l'ingrediente primario (la semola di grano duro) nel prodotto finito.

Non vi sarebbe, poi, nell'ordinamento italiano ed europeo una norma idonea a produrre effetti giuridici che imponga di indicare il paese di coltivazione del grano; ciò nonostante, l'informazione era presente in etichetta nel rispetto delle indicazioni previste dal decreto interministeriale 26 luglio 2017.

Al termine della sua analisi l'Agcm aveva precisato che il regolamento UE 775/2018 avrebbe potuto essere applicato solo a partire dal 1 aprile 2020, senza, però, tenere conto del fatto che la norma europea prevedeva espressamente che tutti "gli alimenti immessi sul mercato o etichettati prima della data di applicazione del presente regolamento possano essere commercializzati sino ad esaurimento delle scorte" (art. 4 regolamento UE 778/2018); di conseguenza, tutte le confezioni di pasta alimentare potevano essere commercializzate anche senza l'indicazione del paese di origine dell'ingrediente primario, se differente da quello di origine del prodotto, anche dopo il primo aprile 2020.

L'Autorità aveva ritenuto che i messaggi presenti sugli imballaggi che evidenziavano trattarsi di una "specialità italiana" erano idonei a ingenerare nei consumatori al primo contatto l'equivoco che l'intera filiera produttiva della pasta, a partire dalla materia prima, fosse italiana, mentre tale qualificazione riguardava esclusivamente la localizzazione dei processi di trasformazione e delle competenze produttive; nella motivazione, tuttavia, non era chiarito sulla base di quale dato il consumatore medio avrebbe potuto intendere che il grano con il quale era fabbricata la semola utilizzata per produrre la pasta fosse stato interamente coltivato in Italia.

Nel provvedimento, inoltre, era richiamato il decreto interministeriale del 26 luglio 2017, che non poteva produrre alcun effetto per: a) l'incompetenza dello Stato italiano a disciplinare la materia; b) l'inosservanza dell'obbligo di notifica preventiva alla Commissione europea di un progetto di norma tecnica e c) la violazione della disciplina nazionale in materia di discriminazioni alla rovescia.

4. Violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo: insussistenza della pratica commerciale sleale. Violazione articoli 2, 5,6,7 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. Sussistenza del parametro della diligenza professionale di Lidl Italia s.r.l.. Eccesso di potere.

La pratica contestata non poteva ritenersi ingannevole in quanto la pasta era effettivamente fabbricata in Italia ed erano veritiere le indicazioni relative al luogo di coltivazione del grano e al paese di molitura.

La Pasta di Gragnano IGP poteva, comunque, essere fabbricata e venduta anche senza far riferimento alla provenienza estera dell'ingrediente utilizzato per produrla, trattandosi di un prodotto coperto dal Regolamento Ue n. 1151/2012: la pasta alimentare con il marchio Italianno era pasta di Gragnano IGP, che poteva essere commercializzata soltanto nel rispetto delle disposizioni del disciplinare di produzione, che non faceva alcun riferimento al grano duro (e alla semola di grano duro) impiegato per produrla.

L'art. 1.2 del Regolamento Ue n. 2018/775, inoltre, specificava che le disposizioni dello stesso Regolamento non si applicano nel caso in cui l'operatore commercializzi i propri prodotti tramite marchi di impresa registrati, ed il marchio Italianno Passione Italiana, utilizzato da Lidl per commercializzare la pasta di Gragnano IGP, era il marchio n. 201601466 registrato presso l'Ufficio europeo dei marchi EUIPO.

5. Violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo: insussistenza della pratica commerciale sleale.

Violazione articoli 2, 5, 6 e 7 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, 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. Sussistenza del parametro della diligenza professionale di Lidl Italia s.r.l. Erronea interpretazione e applicazione del parametro normativo relativo al “consumatore medio”. Eccesso di potere.

Il parametro di riferimento delle pratiche commerciali scorrette doveva essere il consumatore europeo e non soltanto il consumatore dello Stato membro in cui si fabbricava il prodotto, mentre l'Agcm non aveva in alcun modo svolto tale indagine, limitandosi a postulare che il riferimento, peraltro del tutto corretto, all'italianità del prodotto fosse idoneo ad alterare sensibilmente la capacità del consumatore medio europeo di effettuare un acquisto consapevole.

6. Violazione degli articoli 20, 21, 22 e 27 del Codice del Consumo anche in combinato disposto con l'articolo 3 della L. n. 689/81: Sussistenza del parametro della diligenza professionale di Lidl Italia s.r.l. Eccesso di potere.

Nel caso di specie non poteva ritenersi che Lidl avesse agito in modo contrario alla diligenza professionale.

7. Violazione degli articoli 27 e 11 della l. n. 689/81: erronea quantificazione della sanzione. Eccesso di potere per difetto di motivazione, illogicità, difetto di istruttoria – mancata valutazione delle prove a carico – difetto dei presupposti fattuali, con riferimento alla determinazione della sanzione.

Si è costituita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato resistendo al ricorso.

All'udienza pubblica del 9 novembre 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Con il provvedimento in esame l'Autorità ha accertato la scorrettezza della pratica commerciale posta in essere da Lidl, irrogandole una sanzione amministrativa pecuniaria di 1.000.000 di euro ed assegnandole un termine di 90 giorni per la comunicazione delle iniziative assunte in ottemperanza alla diffida e per il necessario adeguamento della confezione di vendita della pasta di semola di grano duro a marchio Italamo e Combino, “mediante l'indicazione contestuale agli elementi evocativi dell'italianità del prodotto con adeguate evidenze grafiche, del luogo di origine del grano duro sul fronte della confezione oppure mediante altra iniziativa equivalente”.

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

Tali censure sono infondate.

Nel corso del procedimento, infatti, la parte ha potuto interloquire con l'Autorità, essere sentita e fatte valere le proprie posizioni difensive, non potendosi ritenere in alcun modo sacrificato il necessario contraddittorio procedimentale.

Con riferimento al diritto all'equo processo, di cui all'art. 6 della CEDU, e alla natura sostanzialmente penale delle sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, deve poi osservarsi che la questione del procedimento innanzi all'Autorità è stata più volte esaminata dalla giurisprudenza in materia, che ha affermato che la possibilità di impugnare il provvedimento sanzionatorio dinanzi ad un giudice munito di poteri di piena giurisdizione consente di escludere la violazione del principio del giusto processo applicato ai procedimenti sanzionatori aventi natura afflittiva; la Corte EDU ha infatti chiarito che, al di fuori del diritto penale in senso stretto, le garanzie offerte dal profilo penale non devono necessariamente essere applicate in tutto il loro rigore, in particolare qualora l'accusa all'origine del procedimento amministrativo non comporti un significativo grado di stigma nei confronti dell'accusato. È stato, pertanto, ritenuto compatibile con l'art. 6, par. 1, della Convenzione che sanzioni penali siano imposte in prima istanza da un organo amministrativo – anche a conclusione di una procedura priva di carattere quasi giudiziale o *quasi-judicial*, vale a dire che non offra garanzie procedurali piene di effettività del contraddittorio – purché sia assicurata una possibilità di ricorso dinanzi ad un giudice munito di poteri di “piena giurisdizione”, e, quindi, le garanzie previste dalla disposizione in questione possano attuarsi compiutamente quanto meno in sede giurisdizionale” (Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 novembre 2020, n. 7566; 10 luglio 2018, n. 4211; 22 marzo 2016, n. 1164).

Il sindacato di legittimità del giudice amministrativo sui provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato comporta, infatti, la verifica diretta dei fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato e si estende anche ai profili tecnici, il cui esame sia necessario per giudicare della legittimità di tale provvedimento (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 dicembre 2019, n. 8590).

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

Anche con riferimento alla mancata separazione tra funzioni istruttorie e decisorie in capo al medesimo soggetto, la giurisprudenza ha ricordato che “nella sentenza della Corte EDU del 27 settembre 2011, causa 43509/08, Menarini Diagnostics s.r.l. v. Italia, i Giudici di Strasburgo hanno stabilito che, ai sensi dell'art. 6, par. 1, della CEDU, sia necessario



assicurare agli interessati la possibilità di attivare un controllo di un organo giudiziario dotato di piena giurisdizione contro il provvedimento sanzionatorio”, confermando che tale condizione risulta garantita dalla pienezza della tutela giurisdizionale apprestata dal giudice amministrativo in materia; di conseguenza, secondo il Consiglio di Stato, risultano nel caso di specie “salvaguardati i principi sanciti dall’art. 6 della Convenzione, anche a prescindere dalla circostanza della mancata attestazione del modello procedimentale su uno standard di massima garanzia procedimentale degli interessi coinvolti” (Consiglio di Stato, 17 novembre 2015, n. 5250).

Quanto all’incompetenza dell’Agcm a provvedere in materia di prodotti alimentari, deve osservarsi che questa Sezione si è già espressa, con argomentazioni che devono essere qui recepite, in tema di rapporto tra gli interventi delle Autorità di settore rispetto all’ambito dei poteri dell’Agcm (TAR Lazio, Sez. I, 3.2.20, n. 1418; 19.9.19, n. 11097).

In tali pronunce si è ricordato che la Corte UE, nella sentenza del 13 settembre 2018, in C-54/17 e C-55/17, ha affermato la prevalenza della disciplina di settore solo se sia individuabile un “contrasto” insanabile con quella di cui alla normativa generale (in Italia del Codice del consumo), nel senso che la nozione di “contrasto” denota un rapporto, tra le disposizioni cui si riferisce, che va oltre la mera difformità o la semplice differenza, mostrando una divergenza che non può essere superata mediante una formula inclusiva che permetta la coesistenza di entrambe le realtà, senza che sia necessario snaturarle.

Dunque, secondo la Corte, il contrasto sussiste solo quando disposizioni di stretta derivazione UE, disciplinanti aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, impongono ai professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi “incompatibili” con quelli stabiliti dalla direttiva 2005/29, dando vita a una divergenza insanabile che non ammette la coesistenza di entrambi i plessi normativi.

Non essendo ravvisabile nessun contrasto, il rapporto tra le due discipline non è di specialità e le stesse possono dunque trovare applicazione parallela.

Come, poi, più volte ribadito da questa Sezione “la disciplina in materia di etichettature e di integratori alimentari e la disciplina in materia di tutela del consumatore sono tra di loro complementari e non alternative, così che sussiste la competenza dell’AGCM a valutare la scorrettezza di una pratica commerciale, anche alla luce dei criteri generali e delle specifiche prescrizioni di cui al regolamento “claim” (*ex multis*, Tar Lazio, 3 giugno 2019; in senso conforme vedi anche Tar Lazio, 9 aprile 2019, n. 4630, 4 aprile 2013, n. 6596 e 3 luglio 2012, n. 6027).

Inoltre, come più volte affermato, il rispetto della normativa di settore non esaurisce gli obblighi di diligenza gravanti sul professionista, “il quale dovrà in ogni caso, porre in essere quei comportamenti ulteriori che discendono comunque dall’applicazione del più generale dovere di completezza informativa previsto dal Codice del Consumo, alla stregua del principio di buona fede cui si ispira tutta la disciplina a tutela del consumatore” (Tar Lazio, Sez. I, 24 settembre 2020, n. 9762), anche a prescindere e, comunque, in aggiunta rispetto agli obblighi informativi previsti dalla normativa di settore. Con le successive doglianze si è contestata la sussistenza di una pratica commerciale scorretta, deducendo che l’origine del grano duro che compone la semola non sarebbe rilevante al fine di individuare il paese di origine della materia prima, che non sussisterebbe nell’ordinamento italiano ed europeo l’obbligo di indicazione del luogo di provenienza del grano, secondo le disposizioni all’epoca vigenti, e che non verrebbe in rilievo una omissione ingannevole o una indicazione decettiva idonea ad ingannare il consumatore.

Al riguardo deve rilevarsi, in primo luogo, che il provvedimento ha dato ampiamente conto del fatto che, secondo i dati valutati in sede istruttoria, la conoscenza dell’origine della materia prima dei prodotti alimentari è, per la generalità dei consumatori italiani, un elemento particolarmente rilevante della scelta di consumo, anche per ragioni legate al tema della sicurezza alimentare (prov. par. 22 e ss.).

L’Autorità ha richiamato, in particolare, un’indagine economica europea (Food safety in the EU, Special Eurobarometer Wave EB91.3, giugno 2019) secondo la quale l’origine del prodotto alimentare costituisce la variabile di scelta maggiormente considerata (62% contro il 53% della media UE) dai consumatori italiani al momento della scelta dei prodotti alimentari; l’esito di tale indagine ha confermato che l’origine del prodotto alimentare costituisce per l’88% dei consumatori italiani (contro il 71% della media UE) l’aspetto singolarmente più rilevante nella scelta del prodotto, superando anche la valutazione dell’entità del prezzo del prodotto (cfr. Europeans’ Attitudes Towards Food Security, Food Quality and the Countryside, Special Eurobarometer 389, July 2012).

È stato rilevato anche che un’indagine svolta per conto della Commissione Europea sull’applicazione delle regole relative all’indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza ad alcune categorie di alimenti ha evidenziato l’importanza attribuita dai consumatori italiani all’indicazione dell’origine, anche in questo caso ben superiore a quella della media dei consumatori europei.

In particolare, il 62,5% dei consumatori italiani ha rappresentato che, al momento dell’acquisto, considera “molto importante” l’origine del prodotto alimentare (secondo quanto riportato nella Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull’indicazione obbligatoria del paese d’origine o del luogo di provenienza degli alimenti non trasformati, dei prodotti a base di un unico ingrediente e degli ingredienti che rappresentano più del 50% di un alimento” del 20/5/2015).

Quanto alle motivazioni dell’importanza attribuita all’origine, il provvedimento ha menzionato una recente indagine demoscopica svolta dall’Ismea (Ismea, Indagine sull’etichettatura di origine dei prodotti agro-alimentari, Gennaio 2019)



secondo la quale il 78% dei consumatori intervistati si sente rassicurato dall'origine "100% italiana" del prodotto, che è percepita da oltre il 90% di essi come assicurazione di qualità e bontà del prodotto e di rispetto di standard di sicurezza alimentare; da indagini di mercato emerge infatti che l'indicazione dell'origine del grano nel caso della pasta è importante per circa due terzi dei consumatori italiani, per i quali dovrebbe essere facilmente individuabile in etichetta.

L'Agcm ha poi evidenziato che, secondo le indagini di mercato, l'importanza attribuita dai consumatori italiani all'origine dei prodotti e della materia prima alimentare trova precisi riscontri nella diffusione di prodotti alimentari che espongono in etichetta un richiamo all'italianità (bandierine italiane e claim "made in Italy", "prodotto in Italia", "solo ingredienti italiani", "100% italiano", nonché marchi di qualità comunitari). Circa un quarto delle referenze alimentari vendute negli ipermercati e supermercati italiani è caratterizzata da tali richiami, con una preponderanza dell'uso delle bandierine italiane (14% circa dei prodotti, corrispondente a circa 10.000 referenze).

Ciò premesso, il provvedimento ha chiarito che, al di là della mera osservanza delle norme sull'etichettatura, a fronte della scelta del professionista di esaltare l'italianità del prodotto si rendeva necessario per il professionista controbilanciare tale enfasi con una più evidente e contestuale indicazione dell'origine del grano duro in etichetta. Ciò al fine di evitare che il consumatore fosse immediatamente e più incisivamente colpito dai claim di italianità e dunque portato a credere che la pasta di semola di grano duro era prodotta con grano duro esclusivamente italiano.

Con riferimento, poi, alle informazioni da inserire nell'etichettatura dei prodotti, il Regolamento UE n. 1169/2011, volto a garantire un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, all'articolo 7, prevede che l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza di un prodotto deve essere fornita in modo tale da non trarre in inganno il consumatore.

Il successivo articolo 26 del Regolamento stabilisce quando è necessario indicare il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento e del suo ingrediente primario, disponendo, al comma 2, che "L'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza è obbligatoria: a) nel caso in cui l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza; [...]".

Il comma 3 prevede che "Quando il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento è indicato e non è lo stesso di quello del suo ingrediente primario a) è indicato anche il paese d'origine o il luogo di provenienza di tale ingrediente primario; oppure b) il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario è indicato come diverso da quello dell'alimento".

L'ingrediente primario è definito all'art. 2, comma 2, lettera q, nei seguenti termini: "l'ingrediente o gli ingredienti di un alimento che rappresentano più del 50% di tale alimento o che sono associati abitualmente alla denominazione di tale alimento dal consumatore e per i quali nella maggior parte dei casi è richiesta un'indicazione quantitativa".

Per completezza si rileva che il successivo Regolamento di attuazione n. 2018/775 che, come dedotto dalla ricorrente, non era all'epoca applicabile, ha poi stabilito le modalità di applicazione del citato art. 26, par 3, prevedendo, all'art. 2, che l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario, che non è lo stesso del paese d'origine o luogo di provenienza dell'alimento, viene fornita attraverso il riferimento ad una delle zone di provenienza elencate nella lettera a) del medesimo articolo, oppure (lettera b)) attraverso "una dicitura del seguente tenore «(nome dell'ingrediente primario) non proviene/non provengono da (paese d'origine o luogo di provenienza dell'alimento)» o una formulazione che possa avere lo stesso significato per il consumatore"; secondo l'art. 3 le informazioni sul paese d'origine o sul luogo di provenienza dell'ingrediente primario devono essere scritte in caratteri aventi almeno determinate dimensioni minime e devono apparire nello stesso "campo visivo" dell'indicazione sul paese d'origine o di provenienza del prodotto e, laddove quest'ultimo sia indicato in parole, le informazioni sull'ingrediente primario devono avere caratteri pari ad almeno il 75% della prima indicazione.

L'esame delle disposizioni del Regolamento 1169/2011 conferma che l'Autorità ha correttamente valutato l'importanza delle informazioni fornite sulla confezione del prodotto e la necessaria contestualità delle indicazioni sulla provenienza, che vanno inserite nello stesso contesto visivo, in particolare, come visto, qualora le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme possano indurre il consumatore a pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza rispetto a quello del suo ingrediente primario.

Non può, quindi, sostenersi che il produttore non sarebbe tenuto a fornire alcuna indicazione sul luogo di origine del grano duro, essendo sia l'ingrediente primario della pasta (la semola) sia il prodotto alimentare (pasta) prodotti in Italia: come rilevato dall'Autorità, infatti, con argomentazioni logiche e congruamente motivate, la nozione di ingrediente primario, di cui all'articolo 2, comma 2, lettera q), Regolamento n. 1169/2011, fa leva sia sul criterio quantitativo (è "primario" l'ingrediente che rappresenta più del 50% dell'alimento) che su quello qualitativo (l'ingrediente generalmente associato alla denominazione dell'alimento nella percezione dei consumatori) e, nel caso di specie, come comprovato dalle indagini di mercato richiamate, l'ingrediente generalmente associato alla denominazione della pasta nella percezione dei consumatori è il grano duro, che rappresenta la componente fondamentale del prodotto pasta, non rilevando a tal fine il luogo di produzione della semola, ottenuta dalla mera trasformazione meccanica di un'unica materia prima, il grano duro, senza che vengano alterate le caratteristiche dello stesso (par. 9 provv.).



Il produttore era quindi comunque tenuto, già secondo il Regolamento UE 1169/2011, a fornire le informazioni corrette e visibili sul luogo di origine del prodotto e della materia prima utilizzata (il grano duro); in ogni caso, poi, l'accertamento della scorrettezza della pratica riposa sulla ingannevolezza del messaggio volto a enfatizzare l'italianità del prodotto senza parimenti indicare, in modo chiaro, la diversa provenienza dell'ingrediente fondamentale.

A tale riguardo l'Autorità ha rilevato che le confezioni di pasta a marchio proprio commercializzate da Lidl nei propri punti vendita e promosse sul proprio sito internet non presentavano la dovuta contestualità tra i riferimenti altamente evocativi in ordine all'italianità del prodotto e l'informazione sulla provenienza della materia prima grano (par. 56 e ss.). Per quanto concerne le confezioni di pasta a marchio "Italiamo", nel provvedimento è stato evidenziato che esse riportavano con grande evidenza sulla parte frontale indicazioni relative all'italianità del prodotto, quali la stessa evocativa dicitura "Italiamo", l'immagine della bandiera italiana, la dicitura "Passione Italiana", nonché l'indicazione "IGP" nel caso della Pasta di Gragnano IGP; l'indicazione sulla provenienza del grano (UE e non UE) era invece apposta con caratteri piccoli solo nella parte laterale o posteriore della confezione, in una posizione non immediatamente visibile.

Allo stesso modo, le confezioni di pasta a marchio "Combino" erano caratterizzate da forti richiami all'italianità, costituiti da immagini che rimandano a tipici paesaggi italiani, da una coccarda o da un cuore tricolori, accompagnati dalla dicitura "Prodotto in Italia", e dall'indicazione "Specialità italiana"; anche in tal caso, l'indicazione sulla provenienza del grano aveva una collocazione marginale, essendo apposta con caratteri piccoli nella parte posteriore della confezione, la quale, tra l'altro, non era visibile sul sito internet del professionista.

Pertanto, risulta corretta la valutazione operata dall'Autorità circa l'ingannevolezza delle complessive modalità di presentazione delle confezioni di pasta a marchio Italiamo e Combino, in quanto caratterizzate da una enfaticizzazione dei vantaggi di italianità di un prodotto notoriamente italiano e dalla non immediata percepibilità delle informazioni sull'origine del grano duro (a causa del loro posizionamento al di fuori del campo visivo principale) e, come tali, idonee a ingenerare nei consumatori l'equivoco che l'intera filiera produttiva della pasta, a partire dalla materia prima, fosse italiana, mentre tale qualificazione riguardava esclusivamente la trasformazione del prodotto e la produzione dei vari formati di pasta.

Va poi disattesa la censura relativa all'asserita inapplicabilità del decreto interministeriale del 26 luglio 2017, (vigente al tempo e poi, via via prorogato, fino al 31 dicembre 2022), concernente l'"Indicazione dell'origine, in etichetta, del grano duro per paste di semola di grano duro", secondo il quale le "indicazioni sull'origine di cui agli articoli 2 e 3 [Paese di coltivazione del grano e Paese di molitura] sono apposte in etichetta in un punto evidente e nello stesso campo visivo in modo da essere facilmente visibili, chiaramente leggibili ed indelebili" (articolo 4, comma 2).

La ricorrente ha sostenuto, al riguardo, che tale decreto non sarebbe efficace per l'incompetenza dello Stato italiano a disciplinare la materia, l'inosservanza dell'obbligo di notifica preventiva alla Commissione europea di un progetto di norma tecnica e la violazione della disciplina nazionale in materia di discriminazioni alla rovescia.

Tali censure sono state già esaminate e disattese da questo Tribunale, con la sentenza della sez. V, n. 1291 del 25 gennaio 2023.

In tale pronuncia il Tar ha chiarito, con considerazioni che devono essere qui condivise, che "la mancata adozione da parte della Commissione europea degli atti esecutivi ex art. 26, par. 8, del Regolamento n. 1169/2011, non preclude allo Stato membro di dettare, nelle more, una disciplina nazionale corredata - come nel caso - dalla clausola di cedevolezza (cfr. art. 7, comma 2, del decreto impugnato), di etichettatura dell'origine della materia prima per le paste di semola di grano duro, al fine di garantire una maggiore sicurezza e trasparenza verso i consumatori. Inoltre, il decreto in questione prevede espressamente che le nuove prescrizioni non si applicano nei confronti dei prodotti legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'UE o di un Paese terzo (art. 6), sicché deve ritenersi priva di fondamento la denunciata interferenza delle nuove prescrizioni con la libertà di circolazione delle merci di cui al Trattato UE.

Occorre infine rilevare che la notifica del decreto alla Commissione europea è stata effettuata dal Governo italiano in data 8 settembre 2017, ovvero con largo anticipo rispetto alla data fissata per l'entrata in vigore del decreto medesimo (febbraio 2018), senza che sia stato mosso alcun rilievo nel merito di segno negativo".

La sentenza ha affrontato anche la censura afferente il divieto di "discriminazione alla rovescia", rilevando che "l'articolo 6 del decreto reca la c.d. clausola di mutuo riconoscimento ai sensi della quale "le disposizioni del presente decreto non si applicano ai prodotti legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o in un Paese terzo", con l'ovvia conseguenza che, per quanto riguarda le quote di mercato estero (UE ed extra UE), il produttore italiano è soggetto alla stessa disciplina in materia di etichettatura prevista per le imprese degli altri Stati membri, potendo commercializzare all'estero pasta prodotta in Italia senza dover applicare la disciplina del decreto impugnato".

Non può, infine, sostenersi che l'Autorità abbia errato nell'individuare come "consumatore medio" il consumatore italiano: con la nozione di "consumatore medio", infatti, deve farsi riferimento "ad un soggetto normalmente informato e ragionevolmente avveduto, tenuto conto delle caratteristiche del mercato in cui un tale tipo opera le proprie scelte (Consiglio di Stato, 14 ottobre 2019, n. 6984) e, nel caso di specie, le valutazioni svolte dall'Autorità riguardano le scelte di acquisto dei consumatori nel mercato italiano, sicché correttamente si è tenuto conto della percezione dei consumatori italiani, al fine di verificare la potenziale incidenza del messaggio sulla condotta dei potenziali acquirenti del prodotto.

In senso conforme, del resto, lo stesso regolamento UE n. 1169/2011 prevede, all'art. 1, che in esso vengono dettate delle regole volte a garantire 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”.

Infondata è anche la doglianza relativa alla quantificazione della sanzione.

La determinazione degli importi, come emerge dalla piana lettura dell’atto, è infatti avvenuta in conformità a quanto stabilito dall’articolo 11 della legge n. 689/81, richiamato dall’articolo 27, comma 13, del Codice del Consumo, tenendo conto della gravità della violazione, dell’opera svolta dall’impresa per eliminare o attenuare l’infrazione, della personalità dell’agente, nonché delle condizioni economiche dell’impresa stessa.

In particolare la delibera ha evidenziato le significative dimensioni economiche del professionista nel proprio settore di riferimento, trattandosi della più importante catena italiana di discount, alla gravità e alla diffusività delle pratiche, come analizzate nella parte di provvedimento riguardante la sussistenza degli illeciti, dirette a milioni di consumatori, e alla durata delle stesse, in atto dal 2017.

Con riferimento alle dimensioni economiche dell’operatore, va poi ricordato come, in materia di pratiche commerciali scorrette, il riferimento al fatturato assicura che le sanzioni siano adeguate ed efficaci, così da poter assolvere ad una concreta funzione dissuasiva (cfr., ex multis, Tar Lazio, Roma, I, 8 marzo 2019, n. 3095 e 11 marzo 2016, n. 3101, che richiama pure l’orientamento della Corte di Giustizia UE, 16 aprile 2015, C-388/13).

Quanto all’elemento soggettivo dell’illecito, che secondo la ricorrente non difetterebbe, deve rilevarsi che Lidl non ha fornito alcun elemento a supporto della sua asserita buona fede, non potendo certo ritenersi che il professionista, la cui condotta è da valutare tenuto conto che si tratta di un’azienda leader del settore, non fosse consapevole dell’esigenza di dover assicurare ai consumatori una chiara informazione circa l’origine del prodotto, in ossequio alla diligenza professionale imposta dal Codice del Consumo.

Secondo la giurisprudenza in materia è infatti necessario, sulla base dello “standard di diligenza concretamente pretendibile”, che ogni messaggio rappresenti i caratteri essenziali di quanto mira a reclamizzare ogniqualvolta la loro omissione, o l’enfaticizzazione di taluni elementi, renda non chiaramente percepibile il reale contenuto ed i termini dell’offerta, così inducendo il consumatore, attraverso il falso convincimento del reale contenuto della stessa, in errore, condizionandolo nell’assunzione di comportamenti economici che altrimenti non avrebbe adottato” (Tar Lazio, I, 3 giugno 2019, n. 7123; 29 aprile 2019, n. 5360).

Sulla base di tali elementi, va respinta anche la richiesta di ridurre la sanzione al minimo edittale, in quanto la stessa sarebbe così privata del suo valore deterrente.

Sotto tale profilo, va tenuto conto del principio in base al quale la sanzione deve essere tale da avere un’adeguata portata deterrente e afflittiva, ragione per cui non deve divenire “null’altro che un semplice “costo aziendale” agli occhi del soggetto cui è comminata, il quale pertanto (in tale prospettiva) non avrebbe alcuna particolare induzione al mutamento delle proprie condotte, potendo agilmente assorbire il suo peso afflittivo con elementari spostamenti o adeguamenti dei propri fattori produttivi” (Consiglio di Stato, 21 marzo 2018, n. 1819; Consiglio di Stato, 21 marzo 2018, n. 1820).

Il ricorso va quindi respinto.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

(Omissis)