

Pratiche commerciali scorrette: il concorrente è legittimato a impugnare l'accettazione degli impegni da parte dell'AGCM

Cons. Stato, Sez. VI 17 giugno 2026, n. 4828 - De Felice, pres.; Pascuzzi, est. - IASA s.r.l. (avv. Fortunato) c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Produzione, commercio e consumo - Tutela del consumatore - Pratiche commerciali scorrette - Procedimento AGCM - Impegni ex art. 27, comma 7, Codice del consumo - Legittimazione del concorrente - Ammissibilità - Accettazione degli impegni subordinata all'effettiva eliminazione dell'ingannevolezza del messaggio commerciale Claim pubblicitario - Impiego del claim "grigliato/grigliati" su confezioni dei filetti di salmone e sgombrò.

(Omissis)

FATTO

1. La società IASA s.r.l. propone appello avverso la sentenza del Tar per il Lazio n. 4202/2025 che ha rigettato l'originario ricorso principale proposto dalla stessa società e teso ad ottenere l'annullamento:

- (i) del provvedimento n. 31009, pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 49 del 27.12.2023, con il quale l'AGCM ha ritenuto "...che gli impegni assunti da Bolton Food siano idonei a rimuovere i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale contestati nella comunicazione di avvio del procedimento DELIBERA a) di rendere obbligatori, gli impegni presentati il 2 ottobre 2023b) di chiudere il procedimento; c) ...";
- (ii) ove e per quanto occorra, del parere reso dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in data 28.11.2023, richiamato nel provvedimento sub a), non conosciuto;
- (iii) ove e per quanto occorra, della nota prot. n. 74259 del 14.09.2023 con la quale l'AGCM ha comunicato l'accoglimento dell'istanza di proroga del termine per la presentazione degli impegni;
- (iv) ove esistente e per quanto occorra, del provvedimento assunto dall'Autorità nell'Adunanza del 14.09.2023, richiamato nel provvedimento sub (iii), non conosciuto e mai comunicato;
- (v) di tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e consequenziali.

1.1 La citata sentenza del Tar per il Lazio n. 4202/2025 ha anche dichiarato improcedibile il ricorso incidentale presentato nello stesso giudizio di primo grado dalla società Bolton Food s.p.a. teso ad ottenere l'annullamento:

- dell'art. 9, comma 1, della Delibera AGCM 1° aprile 2015, n. 25411, recante "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore", ove interpretato nel senso di attribuire carattere perentorio al termine di quarantacinque giorni per la presentazione degli impegni tali da far venire meno i profili di illegittimità della pubblicità o della pratica commerciale.

2. La sentenza impugnata così ha sintetizzato le premesse in fatto:

- la ricorrente IASA s.r.l. ha segnalato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato gli estremi di una potenziale pratica scorretta posta in essere dalla controinteressata Bolton Food s.p.a.;
- l'Autorità ha avviato, in data 3 agosto 2023, il procedimento istruttorio PS/12499, teso ad accertare la ridetta presunta pratica commerciale che la Bolton Food avrebbe messo in essere in violazione degli artt. 20, comma 2, 21, comma 1, lett. b, e 22 comma 2 del d.lgs. 206/2005;
- oggetto di indagine, in particolare, era l'impiego da parte di Bolton Food del claim "grigliato/grigliati" sulle confezioni dei filetti di salmone e sgombrò del marchio "Rio Mare";
- secondo quanto segnalato da IASA, l'utilizzo di tale claim presentava profili di potenziale ingannevolezza, nella misura in cui proclamava un metodo di cottura falso, posto che le conserve ittiche in questione "non sarebbero cotte alla griglia, ma ne avrebbero solo l'aspetto esteriore" e perciò indurrebbero i consumatori in errore rispetto "ad una caratteristica rilevante del prodotto, quale è il metodo di fabbricazione";
- nel corso del procedimento, Bolton Food ha presentato un'offerta formale di impegni ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9 del Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore;
- i detti impegni comportavano la modifica della comunicazione commerciale, al fine di meglio rendere edotti i consumatori che la contestata 'grigliatura' era effettivamente sussistente, ma rappresentava solo una delle fasi di cottura dei prodotti;
- con il provvedimento gravato, l'Autorità ha riconosciuto che gli impegni assunti da Bolton Food erano idonei a rimuovere i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di istruttoria e ha quindi chiuso il procedimento senza accertare alcuna violazione del Codice del Consumo.

3. A sostegno dell'impugnativa la società IASA proponeva motivi di ricorso attinenti i seguenti profili:

- a - tardività ed inammissibilità degli impegni proposti;

b - illegittimità della concessa proroga;
c - difetto assoluto di istruttoria;
d - violazione del principio del contraddittorio e del giusto procedimento;
e - difetto assoluto di motivazione, illogicità e contraddittorietà;

4. Nel giudizio di primo grado si costituiva l'Autorità garante della concorrenza e del mercato contestando il fondamento del ricorso.

5. Nel giudizio di primo grado si costituiva anche la società Bolton Food s.p.a., anch'essa instando per il rigetto della domanda ed altresì spiegando ricorso incidentale.

5.1 A fondamento del ricorso incidentale, con il quale si chiedeva l'annullamento dell'art. 9, comma 1, della Delibera AGCM 1° aprile 2015, n. 25411, recante "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore", ove interpretato nel senso di attribuire carattere perentorio al termine di quarantacinque giorni per la presentazione degli impegni tali da far venire meno i profili di illegittimità della pubblicità o della pratica commerciale la società Bolton Food formulava il seguente motivo di ricorso:

I. Incompetenza, violazione e falsa applicazione dell'art. 27 del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 ("codice del consumo"), eccesso di potere per travisamento, irragionevolezza e illogicità.

6. Con la sentenza n. 4202/2025 il Tar per il Lazio (i) ha respinto il ricorso principale e (ii) ha dichiarato improcedibile il ricorso incidentale.

6.1 Il Tar ha rigettato i primi due motivi di ricorso con i quali la società ricorrente lamentava che la manifestazione d'impegni proposta da Bolton Food non poteva essere presa in considerazione dall'Autorità perché tardiva, in quanto trasmessa all'Amministrazione in data successiva alla scadenza del termine di 45 giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento, come previsto dall'articolo 9 del Regolamento sulle procedure istruttorie.

6.1.1 Il Tar ha confermato la ritualità della presentazione degli impegni da parte di Bolton Food; circostanza che esimeva il Collegio dal trattare l'ulteriore questione della tempestività degli stessi, che, secondo l'Autorità, dovrebbe essere comunque divisa, anche, in ipotesi, ritenendo la natura perentoria del termine.

6.1.2 Il Tar ha osservato che anche sulla base del principio di ragionevolezza, la tempistica contestata appare del tutto normale: (i) 1° agosto 2023 è pervenuta al professionista la comunicazione di avvio del procedimento; (ii) il 13 settembre seguente, la Bolton Food ha presentato un'istanza motivata di proroga del termine per la presentazione degli impegni; (iii) in data 14 settembre 2023, l'Autorità ha prorogato il termine per la presentazione degli impegni sino al 2 ottobre 2023; (iv) il 2 ottobre 2023, con comunicazione protocollata il giorno successivo, la Bolton Food ha depositato una risposta di informazioni corredata da documentazione e contestualmente una proposta di impegni ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo.

6.2 Il Tar ha ritenuto infondate anche le doglianze con cui la ricorrente ha contestato la violazione delle garanzie partecipative (la ricorrente aveva affermato di non essere stata convocata in contraddittorio per assistere all'attività istruttoria e ispettiva e di non aver avuto alcun riscontro, da parte dell'Autorità, su quanto dedotto nella memoria conclusiva depositata nel corso del procedimento).

6.3 Il Tar ha ritenuto infondate anche le censure con le quali la ricorrente ha denunciato i vizi di carenza di istruttoria, contraddittorietà e deficit motivazionale che inficerebbero la determinazione gravata (la ricorrente aveva sostenuto che (i) la valutazione degli impegni sarebbe avvenuta in modo superficiale e recependo acriticamente la relazione presentata da Bolton Food spa, soprattutto sul punto dei controversi dei "metodi di cottura" degli alimenti; (ii) gli impegni presentati da Bolton Food non eliminerebbero i profili di ingannevolezza e sarebbero limitati solo a taluni prodotti ittici.

In particolare il Tar ha sostenuto che:

- l'istruttoria è stata completa;
- essa si è basata sulla documentazione acquisita in sede ispettiva in data 1° agosto 2023 presso la sede legale del professionista e presso uno stabilimento produttivo, nonché sulle interlocuzioni con i rappresentanti legali della società (ascoltati in audizione il 12 settembre 2023);
- l'Amministrazione ha altresì tenuto conto della comunicazione datata 2 ottobre 2023 con cui la contro interessata ha riscontrato la richiesta di informazioni;
- non vi è alcuna contraddittorietà tra quanto esposto nella lettera di *moral suasion* inviata in fase preistruttoria e quanto contenuto invece nella decisione finale di accettazione degli impegni (nella prima si invitava il professionista a rimuovere il claim "grigliato", mentre negli impegni accettati il professionista si obbligava a specificare che la grigliatura è una delle fasi del processo di cottura);
- la variazione proposta dal controinteressato non è altro che una specificazione e un chiarimento che l'Autorità ha ritenuto esaustiva;
- è del tutto fisiologico che l'iniziale contestazione possa essere superata da una migliore declinazione e specificazione del claim incriminato, essendo del tutto normale che l'Autorità calibri la contestazione in base agli sviluppi delle risultanze istruttorie emerse nel corso del procedimento;
- l'Amministrazione, all'esito degli approfondimenti, ha aderito all'argomento "metonimico" proposto da Bolton Food secondo cui il claim non aveva un contenuto propriamente falso ed ingannevole, ma poteva essere corretto per mezzo di

- una opportuna specificazione (la grigliatura del prodotto rientrava nel concetto di cottura, costituendone una fase);
- il ragionamento con cui l'Autorità ha ritenuto che le modifiche proposte potessero garantire chiarezza informativa sul metodo di produzione delle conserve nei confronti dei consumatori, è logico, immune da incoerenza o da travisamenti e resiste al sindacato estrinseco del g.a.;
 - il professionista si è impegnato ad inserire nel *packaging* e nelle comunicazioni commerciali la detta specificazione; il tutto offrendo una tempistica di implementazione degli impegni del tutto ragionevole;
 - l'Autorità ha evidentemente tenuto conto della complessità delle attività necessarie per l'adeguamento del messaggio commerciale, posto che Bolton Food, per adeguare la propria condotta, doveva creare un nuovo *artwork* e realizzare un progetto articolato "...caratterizzato dal coinvolgimento di una pluralità di funzioni aziendali" e doveva altresì porre in essere la "...negoiazione di nuovi accordi con i fornitori...";
 - la valutazione amministrativa si è mossa lungo binari di coerenza e di ragionevolezza, anche e soprattutto tenendo presente il più volte ricordato interesse pubblico primario al ripristino delle condizioni di correttezza informativa;
 - le valutazioni di tal sorta, connotate da ampia discrezionalità dell'Autorità, comportano gioco forza una ulteriore restrizione del sindacato del giudice amministrativo, limitato ai vizi macroscopici relativi all'esercizio del potere (palesi illogicità o gravi travisamenti) che, nel caso di specie, non ricorrono.
- 6.4 Il Tar ha dichiarato improcedibile il ricorso incidentale proposto dalla società Bolton Food perché posta la corretta interpretazione della norma regolamentare relativa al termine di presentazione degli impegni, come sopra delineata, veniva meno di conseguenza l'interesse del professionista ad impugnare la medesima previsione siccome interpretabile in senso differente (ed errato).
7. Avverso la sentenza del Tar per il Lazio n. 4202/2024 ha proposto appello la società IASA per i motivi che saranno più avanti esaminati.
8. Si sono costituite AGCM e AGCOM che hanno riproposto l'eccezione di inammissibilità del ricorso principale e hanno chiesto il rigetto dell'appello.
- 8.1 Si è costituita la società Bolton Food chiedendo il rigetto dell'appello.
9. All'udienza del 4 giugno 2026 l'appello è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso principale e di inammissibilità del ricorso incidentale sollevate da AGCM.

In particolare la difesa dell'Autorità sostiene che la ricorrente è carente di legittimazione ad agire nonché di interesse all'annullamento del provvedimento gravato, in quanto non destinataria dello stesso e non incisa in alcuna misura nella sua sfera giuridica ed economica, anche in ragione della circostanza per cui, ad esito dell'istruttoria, non vi è stata alcuna pronuncia sulla ingannevolezza della pratica contestata.

1.1 Con riferimento al difetto di legittimazione ad agire si sostiene che:

- vero è che, secondo costante giurisprudenza, anche chi non sia espressamente destinatario di un provvedimento amministrativo, può agire in giudizio per la tutela della situazione giuridica, normativamente qualificata e differenziata, di cui è titolare: in queste ipotesi, al fine di selezionare coloro che possono ritenersi individualmente incisi dall'esercizio illegittimo del potere, la giurisprudenza ha elaborato il criterio dell'attitudine lesiva dell'atto, in virtù del quale l'istante deve allegare e dimostrare il pregiudizio personale, e non meramente 'organico' o 'collettivo', che abbia subito o rischi di subire;
- ma nel caso di specie la ricorrente non ha in alcun modo allegato, né tantomeno dimostrato, il pregiudizio personale che - immediatamente e direttamente - abbia subito dalla decisione di accoglimento degli impegni;
- né tale pregiudizio può desumersi - implicitamente - dalla sua mera qualità di segnalante della pratica contestata nonché di impresa concorrente di Bolton Food.

1.2 Con riferimento al difetto di interesse a ricorrere AGCM sostiene che dall'eventuale accoglimento del ricorso, la ricorrente non ritrarrebbe alcun apprezzabile vantaggio alla luce dei caratteri della decisione di accettazione degli impegni, trattandosi di un istituto che, per le fattispecie di maggiore tenuità e minore impatto socio-economico, si configura come una modalità alternativa e atipica di chiusura anticipata del procedimento, senza che si giunga all'accertamento del fatto illecito inizialmente prospettato dall'Autorità.

1.3 La difesa di AGCM inoltre sostiene che:

- in subordine, occorre che venga dichiarata anche la declaratoria di inammissibilità del ricorso incidentale per le medesime ragioni già esposte nei precedenti paragrafi;
- la carenza di legittimazione ad agire nonché di interesse della ricorrente principale all'annullamento del provvedimento gravato, comporta, per l'effetto, anche l'inammissibilità del ricorso presentato in via incidentale da Bolton Food.

2. In via preliminare occorre analizzare anche l'eccezione di inammissibilità dell'appello sollevata dalla difesa della società Bolton Food. In particolare si sostiene che:

- IASA è priva della necessaria legittimazione ad agire, in quanto lamenta una lesione che concerne non la propria sfera

giuridica soggettiva, ma semmai gli interessi dei consumatori, affidati alla cura dell'AGCM;

- IASA non ha altresì dimostrato il pregiudizio che le sarebbe derivato dall'adozione degli impegni: nessun beneficio le potrebbe dunque derivare dall'annullamento del provvedimento;

- da qui, la mancanza di interesse ad agire.

3. Le soprarichiamate eccezioni non possono essere accolte.

Conviene preliminarmente richiamare un passaggio della motivazione di Cons. Stato, Sez. II. 06/12/2023, n. 10589, che così recita: *«Il codice del processo amministrativo presuppone il carattere soggettivo della giurisdizione e la natura sostanziale degli interessi ivi dedotti (art. 7 c.p.a.). Salvo le deroghe espressamente previste dalla legge, l'iniziativa processuale è riservata a coloro che possono dirsi titolari di situazioni soggettive garantite dalle norme sostanziali. Anche colui che risente gli effetti negativi di una decisione che non lo riguarda direttamente può ottenere tutela a condizione che la sua posizione giuridica possa dirsi normativamente qualificata e differenziata. Inquadrate in modo coerente con i dettami del processo soggettivo, il "terzo" non è altro che il titolare di un interesse legittimo 'oppositivo', come tale legittimato ad impugnare l'altrui atto ampliativo e, specularmente, controinteressato sostanziale nel giudizio contro l'altrui diniego (o altro atto sanzionatorio-repressivo). La figura va radicalmente distinta dai consociati che patiscono, sul piano del mero fatto, le 'esternalità negative' dell'azione amministrativa (la stessa espressione "terzo" andrebbe forse abbandonata, in quanto riecheggia il principio di relatività degli effetti del contratto che, nel contesto dell'azione amministrativa, non riveste alcuna capacità esplicativa). Il "terzo" vanta una posizione qualificata nella misura in cui invoca l'osservanza di regole preordinate alla protezione (anche) della sua sfera giuridica. Ciò avviene quando, nel contesto di attività economiche e sociali regolate dal diritto pubblico per garantire lo sviluppo ordinato di una trama di rapporti reciprocamente interferenti, l'Amministrazione deve prendere decisioni che incidono, allo stesso tempo, sia sull'interesse di chi chiede il permesso di intraprendere una certa attività (come quella costruttiva), sia in ordine agli interessi contrapposti presi in considerazione dal medesimo assetto regolativo. In queste ipotesi, anche i soggetti che non sono non destinatari dell'atto hanno titolo a chiedere tutela contro l'inosservanza delle regole pubblicistiche, in quanto evocano un interesse legittimo uguale e contrario a quello del destinatario dell'atto».*

Anche chi non sia destinatario diretto di un provvedimento amministrativo può agire in giudizio per la tutela della propria situazione giuridica soggettiva, purché normativamente qualificata e differenziata, allegando e dimostrando il pregiudizio personale - immediato e diretto - che abbia subito o rischi di subire.

Nel caso di specie, tali condizioni ricorrono pienamente. IASA ha la qualità di segnalante ed è al tempo stesso concorrente diretta di Bolton Food nel medesimo segmento di mercato delle conserve ittiche grigliate. La sua situazione soggettiva, rispetto al provvedimento di chiusura del procedimento, è di interesse legittimo pretensivo: la società aspirava ad ottenere, per il tramite dell'esercizio del potere pubblico, il ripristino delle condizioni di correttezza informativa sul mercato e la rimozione della distorsione concorrenziale prodotta dall'impiego del claim decettivo da parte del proprio diretto concorrente.

Il pregiudizio concorrenziale di IASA non può ritenersi meramente ipotetico: l'accettazione degli impegni che consentono a Bolton Food di continuare a commercializzare i propri prodotti con un claim la cui ingannevolezza è contestata e altera le condizioni di concorrenza nel segmento di mercato in cui opera la segnalante, la quale sarebbe tenuta a standard informativi differenti rispetto al suo concorrente. L'eccezione va pertanto rigettata.

3.1 La difesa di AGCM si sofferma anche sulla inammissibilità del ricorso incidentale proposto da Bolton Food in primo grado. La questione sollevata con detto ricorso non è stata riproposta in appello, per cui non esistono i presupposti perché detta eccezione di inammissibilità venga esaminata.

4. La difesa dell'AGCM evidenzia che:

- IASA non ha riproposto in appello le doglianze di primo grado relative alla: i) tardività ed inammissibilità degli impegni proposti da Bolton Food (motivo di ricorso n. I); ii) illegittimità della proroga dei termini per la presentazione degli impegni concessa dall'AGCM al Professionista (motivo di ricorso n. II); iii) violazione del principio del contraddittorio e del giusto procedimento (motivo di ricorso n. IV);

- pertanto, ai fini del presente giudizio, la manifestazione degli impegni da parte di Bolton Food va ritenuta tempestiva (v. pagg. 3-5 sentenza di primo grado), così come vanno considerate rispettate da parte dell'Autorità tutte le garanzie partecipative rilevanti nel caso di specie (v. pagg. 6 e 7 sentenza di primo grado), essendo passate in giudicato le statuizioni di rigetto dei rispettivi motivi.

5. Il primo motivo di appello è rubricato: *«Error in iudicando - Violazione di legge (art. 20 - comma 2; art. 21 - comma 1 lett. b) e art. 22 - comma 2 - del codice del consumo in relazione all'art. 27 - comma 3 - e artt. 13 e 14 del regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette approvato con delibera dell'AGCM n. 25411 del 01.04.2015 - art. 8 del d.lgs n. 145/2007; art. 7 del reg. UE 1169/2011) - Eccesso di potere (violazione del giusto procedimento - difetto assoluto di istruttoria - del presupposto - arbitrarietà - contraddittorietà - sviamento - erroneità - perplessità)».*

Parte appellante sostiene che:

- AGCM ha avviato un procedimento contro Bolton Food Food s.p.a. per verificare se l'uso del claim "grigliato/grigliati" sulle confezioni di conserve ittiche integri una pratica commerciale scorretta [artt. 20, comma 2, 21, comma 1, lett. b) e

22, comma 2, del Codice del Consumo], in quanto i prodotti non sarebbero cotti alla griglia ma ne avrebbero solo l'aspetto esteriore.

- la società, riconoscendo implicitamente la natura potenzialmente ingannevole delle etichette, ha presentato impegni ex art. 27, comma 7, Codice del Consumo, consistenti nell'aggiunta - sulle confezioni e nelle comunicazioni commerciali - della dicitura: «la grigliatura è una delle fasi del processo di cottura», segnalata da un asterisco;

- il nodo centrale del presente giudizio è se tale dicitura aggiuntiva sia sufficiente a rendere corretta la comunicazione commerciale o se questa resti ingannevole.

- in realtà [è la tesi dell'appellante: n.d.r.] gli impegni sono inidonei perché il processo produttivo non include alcuna fase di grigliatura alla luce dei seguenti dati fattuali: (i) i prodotti sono immessi crudi in lattina; (ii) la marcatura avviene su un solo lato del prodotto; (iii) la durata della fase di cottura ("marcatura") è di circa due secondi (oscillazione tra 0,5 e 5 secondi, come indicato in brevetto) ed è incompatibile con i tempi di qualsiasi tipo di cottura, non solo alla griglia; (iv) la marcatura ha scopo puramente estetico, non culinario;

- di conseguenza, la dicitura aggiuntiva non elimina l'ingannevolezza ma la aggrava, inducendo il consumatore a credere che esista una fase di grigliatura che in realtà non c'è;

- il Tar aveva respinto le censure, ritenendo che: (a) non sussisterebbe il difetto di istruttoria, contraddittorietà e deficit motivazionale nell'accettazione degli impegni; (b) l'accettazione degli impegni sarebbe connotata da ampia discrezionalità; (c) l'accettazione degli impegni sarebbe coerente e ragionevole e priva di palesi illogicità o travisamenti;

- in realtà il Tar muove da un errore in fatto: non si tratta di una grigliatura ridotta o parziale, ma di una mera stampa superficiale a scopo visivo: su questo presupposto fattuale erroneo poggia l'intera valutazione di ragionevolezza del Tar, che è quindi illegittima;

- in assenza di qualsiasi grigliatura reale, l'accettazione degli impegni da parte dell'AGCM - e la successiva conferma da parte del Tar - sono manifestamente illegittime: il claim resta ingannevole indipendentemente dall'asterisco, e la sentenza appellata va riformata.

6. Il secondo motivo di appello è rubricato: «*Error in iudicando - Violazione di legge (art. 20 - comma 2; art. 21 - comma 1 lett. b) e art. 22 - comma 2 - del codice del consumo in relazione all'art. 27 - comma 3 - e artt. 13 e 14 del regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette approvato con delibera dell'AGCM n. 25411 del 01.04.2015 - Art. 8 del d.lgs. n. 145/2007; art. 7 del reg. UE 1169/2011) - Eccesso di potere (violazione del giusto procedimento - difetto assoluto di istruttoria - del presupposto - arbitrarietà - contraddittorietà - sviamento - erroneità - perplessità)*».

Parte appellante sostiene che:

- il Tar ha respinto il terzo e quarto motivo del ricorso di primo grado ritenendo che l'accettazione degli impegni sia connotata da ampia discrezionalità e che l'istruttoria fosse completa, basandosi su: ispezione del 1° agosto 2023, audizione dei legali di Bolton Food del 12 settembre 2023, comunicazione del 2 ottobre 2023. Ha inoltre escluso contraddittorietà tra la fase di *moral suasion* (che chiedeva la rimozione del claim) e la decisione finale (che ha accettato l'asterisco);

- con il terzo motivo di ricorso in primo grado era stato censurato il difetto assoluto di istruttoria; (i) AGCM aveva aperto il procedimento proprio per verificare il metodo di fabbricazione; ha disposto un'ispezione a tal fine, ma durante il sopralluogo la linea di produzione era ferma per ferie: i funzionari non hanno potuto accertare nulla, limitandosi ad ascoltare descrizioni verbali dei dipendenti a macchinari spenti; (ii) nonostante ciò, AGCM non ha svolto alcuna verifica autonoma successiva: ha acquisito unicamente la relazione scientifico-gastronomica già presentata da Bolton Food (perizia Cassi) nel precedente procedimento di *moral suasion* - la stessa che aveva già ritenuto inidonea a superare i profili di illiceità - senza disporre perizie o consulenze di terzi; in conclusione l'istruttoria appare radicalmente carente e contraddittorietà insuperabile;

- con il quarto motivo di ricorso in primo grado era stato censurato il difetto assoluto di motivazione; (i) il provvedimento AGCM descrive il processo produttivo in tre fasi (precottura, grigliatura, sterilizzazione), ma tale descrizione - ricavata dalla relazione di parte Bolton Food - è smentita dai dati fattuali: la precottura in salamoia o al vapore serve solo a pulire il pesce e non cuoce nulla; il provvedimento stesso ammette che la grigliatura avviene "sul pesce ancora non cotto"; il metodo brevettato chiarisce che si tratta di una stampa a righe ad alta temperatura della durata di 2 secondi, con finalità puramente estetiche ("marchiatura di aspetto grigliato"); l'etichetta del prodotto riporta la dicitura "crudo introdotto", anche nella versione post-impegni approvata dall'AGCM; ne deriva che l'unica vera cottura è la sterilizzazione; la grigliatura non è una fase del processo di cottura, e la dicitura aggiuntiva introdotta con gli impegni è quindi falsa, non solo insufficiente;

- l'AGCM ha motivato facendo propria acriticamente una relazione di parte già ritenuta inidonea, senza alcun accertamento autonomo, e ha ritenuto idoneo un asterisco che rimanda a una specificazione in realtà non veritiera;

- la discrezionalità tecnica riconosciuta all'Autorità non può coprire un apprezzamento dei fatti manifestamente errato e una motivazione priva di congruità logica: a quel punto il vizio è sindacabile dal giudice amministrativo.

6.1 Parte appellante conclude affermando che:

- il Tar ha sbagliato perché: (i) la valutazione dell'AGCM, seppure discrezionale, è manifestamente errata ed illogica e, quindi, è sindacabile dal G.A.; (ii) non vi è stata alcuna effettiva istruttoria e/o accertamento da parte dell'AGCM, la quale

si è limitata ad acquisire e recepire la relazione fornita dalla controinteressata, in assenza di qualsiasi autonoma valutazione; (iii) in sede di visita ispettiva, come si evince dal verbale, gli impianti non erano funzionanti;

- in tale contesto, è evidente il difetto istruttorio dell'AGCM, la quale non ha mai verificato e/o accertato se la stampa apposta coincidesse con una fase di cottura;
- la stampa ha solo un effetto visivo sul lato superiore del prodotto, la quale è del tutto inidonea a determinare la cottura, neanche in modo parziale, del prodotto;
- l'accoglimento degli impegni dell'AGCM ha determinato la commercializzazione di prodotti con pratiche ingannevoli con i consumatori, i quali vengono indotti ad acquistare un prodotto solo apparentemente grigliato;
- la motivazione è, quanto meno, errata, illogica e contraddittoria, in quanto la variazione (impegno) proposta non costituisce una fase di cottura né, tanto meno, una specificazione veritiera;
- la finta grigliatura non è una delle fasi del processo di cottura;
- il riferimento alla documentazione acquisita in sede ispettiva (01.08.2023) alle interlocuzioni con i legali rappresentanti ed alla comunicazione del 02.10.2023, è del tutto inconferente ed irrilevante, in quanto l'AGCM avrebbe dovuto - solo - eseguire una valutazione autonoma in ordine alla riconducibilità - o meno - della stampa della grigliatura del prodotto, comunemente intesa come un metodo di cottura;
- è pacifico che la grigliatura rappresenta uno specifico metodo di cottura - inesistente nella specie - dove l'unica cottura viene eseguita con la sterilizzazione del prodotto.

7. Il terzo motivo di appello è rubricato: «*Error in iudicando - Violazione di legge (art. 20 - comma 2; art. 21 - comma 1 lett. b) e art. 22 - comma 2 - del codice del consumo in relazione all'art. 27 - comma 3 - art. 8 d.lgs. n. 145/2007; art. 7 reg. UE 1169/2011 nonché art. 3 della l. n. 241/1900) - Eccesso di potere (violazione del giusto procedimento - difetto assoluto di motivazione - di istruttoria - carenza del presupposto - arbitrarietà - contraddittorietà - sviamento - erroneità - perplessità)*».

Parte appellante critica la sentenza di primo grado nella parte in cui ha respinto il ricorso nel merito ritenendo (i) che l'impegno costituisca una legittima "specificazione" del claim; (ii) che è fisiologico calibrare la contestazione agli sviluppi istruttori; (iii) che l'AGCM abbia seguito un ragionamento "metonimico" logico: la grigliatura rientrerebbe nel concetto di cottura come una sua fase; (iv) che le valutazioni discrezionali dell'Autorità resistano al sindacato estrinseco, in assenza di palesi illogicità o gravi travisamenti.

In particolare parte appellante sostiene che:

- il sesto motivo di ricorso di primo grado stigmatizzava il fatto che, nella specie (i) non sussiste alcuna grigliatura dell'alimento e (ii) gli impegni proposti ed accolti dall'AGCM nel provvedimento impugnato sono, in ogni caso, inidonei ad eliminare i profili di pratica commerciale scorretta ed ingannevole;
- il quadro normativo di riferimento (artt. 20, 21, 22 Codice del Consumo) vieta qualsiasi comunicazione idonea a indurre il consumatore medio ad assumere una decisione commerciale che non avrebbe altrimenti preso, anche quando l'informazione è tecnicamente corretta ma nella sua presentazione complessiva risulta ingannevole;
- nel caso concreto: il prodotto non è grigliato; il claim "grigliato" campeggia in stampatello di grandi dimensioni su fondo bianco, abbinato a un'immagine evocativa della grigliatura; l'asterisco correttivo è impercettibile e rimanda a una precisazione anch'essa invisibile, e per di più falsa, perché il prodotto è "crudo introdotto";
- sul piano giuridico, la decettività si valuta al momento del primo contatto con il consumatore (c.d. aggancio commerciale): la scorrettezza non è sanata dalla possibilità di ottenere chiarimenti successivi; l'impegno, dunque, è strutturalmente inidoneo;
- in sintesi, con la censura era stato evidenziato che: (i) non esiste alcuna grigliatura del prodotto in contestazione; (ii) lo stesso packaging esalta il claim "grigliato", con dimensioni significative su fondo bianco, mentre la specificazione viene inserita con un asterisco invisibile ed in uno spazio quasi impercettibile e non collegabile con la scritta "grigliato"; (iii) la giurisprudenza ha chiarito che la scorrettezza della pratica commerciale non può ritenersi sanata dalla possibilità per il consumatore di ottenere, anche in un momento immediatamente successivo, ulteriori dettagli informativi;
- il Tar, invece, ha ritenuto che l'impegno rappresenti una mera specificazione ed un chiarimento che l'AGCM ha ritenuto esaustivo, in quanto sarebbe fisiologico migliorare la declinazione del claim incriminato;
- in realtà il Tar ha errato sotto tre profili: (i) la specificazione "la grigliatura è una delle fasi di cottura" contiene un'informazione falsa - la grigliatura non è una fase di cottura perché non cuoce il prodotto - e quindi non elimina la pratica ingannevole in quanto riporta informazioni non rispondenti al vero e, comunque, idonee ad indurre in errore il consumatore medio; (ii) il disegno superficiale della grigliatura (su un solo lato ovvero sul solo fronte del prodotto), non è un metodo di cottura e, quindi, neanche una fase di cottura; (iii) la specificazione, per come apposta, con un asterisco impercettibile e con l'aggiunta in altro spazio, non è idonea ad evitare la pratica commerciale ed ad ingannare il consumatore medio;
- l'argomento "metonimico", quindi, è inconferente, in quanto la dicitura è - e resta - ingannevole;
- nella specie, non sussiste alcuna "chiarezza informativa sul metodo di produzione delle conserve nei confronti dei consumatori", con la conseguente illogicità, irragionevolezza, incoerenza e manifesta erroneità del giudizio di idoneità degli impegni;

- l'argomento circa la complessità degli adeguamenti aziendali (nuovo *artwork*, accordi con fornitori), usato dal Tar a giustificazione della ragionevolezza degli impegni è inconferente, perché di fronte a un'etichettatura illegittima la soluzione necessaria era la rimozione del claim, non la sua correzione con una specifica invisibile e falsa.

Parte appellante afferma, infine, che il Tar ha ritenuto gli impegni coerenti con l'interesse pubblico al ripristino della correttezza informativa. Ma tale ripristino non è avvenuto: il consumatore continua ad acquistare un prodotto presentato come grigliato che in realtà è soltanto sterilizzato. L'inganno è oggettivo e non è stato eliminato.

L'ampia discrezionalità riconosciuta all'AGCM non è di ostacolo al sindacato del giudice amministrativo quando - come nel caso in esame - gli atti impugnati presentano evidenti illogicità e gravi travisamenti di fatto. La palese ingannevolezza del claim "grigliato" per un prodotto che grigliato non è rende superflua ogni ulteriore valutazione: la sentenza del Tar va riformata.

8. Il quarto motivo di appello è rubricato: «*Violazione di legge (art. 20 - comma 2 - art. 21 - comma 1 lett. b) e art. 22 - comma 2 - del codice del consumo in relazione all'art. 27 - comma 3 - art. 8 d.lgs. n. 145/2007; art. 7 reg. UE 1169/2011 nonché art. 3 della l. n. 241/1900) - Eccesso di potere (violazione del giusto procedimento - difetto assoluto di motivazione - di istruttoria - carenza del presupposto - arbitrarietà - contraddittorietà - sviamento - erroneità - perplessità)*».

Parte appellante ripropone il settimo motivo del ricorso di primo grado perché non esaminato dal Tar. In particolare si sostiene che:

- con il settimo motivo di primo grado è stato rilevato che il provvedimento impugnato è illegittimo per difetto di motivazione anche sotto un ulteriore profilo;
- l'appellante ha segnalato e provato la medesima pratica commerciale scorretta per diverse tipologie di prodotto a marchio Rio Mare ovvero, sgombrò, salmone, orata e branzino;
- gli impegni proposti attengono solo ai prodotti di sgombrò e salmone;
- alcun impegno risulta proposto con riferimento a orata e branzino;
- né il provvedimento impugnato motiva alcunché;
- nessuna istruttoria, nessuna motivazione in ordine ai profili di scorrettezza ed ingannevolezza presenti anche sulle etichette di orata e branzino, come chiaramente provato in sede di segnalazione;
- trova definitiva conferma la manifesta fondatezza del gravame anche sotto tale profilo.

9. La difesa di AGCM denuncia preliminarmente l'infondatezza del secondo motivo di appello sostenendo che:

- IASA ripropone tre censure: (i) carenza istruttoria, (ii) contraddittorietà del provvedimento e (iii) deficit motivazionale nella decisione di accettare gli impegni di Bolton Food;
- sulla carenza istruttoria; l'appellante sostiene che l'AGCM avrebbe acriticamente recepito la relazione scientifico-gastronomica di Bolton Food senza verifiche autonome. La censura non coglie nel segno: l'istruttoria ha compreso accertamenti ispettivi presso la sede legale e lo stabilimento produttivo, audizione dei rappresentanti legali e acquisizione di memorie difensive. L'Autorità non era tenuta a svolgere una perizia tecnica né a riprodurre sperimentalmente il ciclo produttivo; era sufficiente disporre di un quadro istruttorio complessivo idoneo a valutare l'idoneità degli impegni, quadro che nella specie sussisteva pienamente;
- sulla contraddittorietà; l'appellante lamenta un contrasto tra la moral suasion - che intimava la rimozione integrale del claim "grigliato" - e la decisione finale, che ha invece accettato una specificazione del claim; la giurisprudenza amministrativa è tuttavia costante nel ritenere fisiologico il progressivo adeguamento della contestazione iniziale alle risultanze istruttorie; la cristallizzazione definitiva degli addebiti avviene solo con la comunicazione di chiusura della fase istruttoria; nessuna contraddittorietà è dunque ravvisabile;
- sul deficit motivazionale; il provvedimento illustra puntualmente l'iter logico seguito dall'AGCM: dopo aver accertato che la grigliatura costituisce parte integrante del processo di cottura, l'Autorità ha ritenuto che la relativa specificazione - da inserire su *packaging*, sito web, spot televisivi e materiale promozionale - fosse idonea a rimuovere i profili di ingannevolezza contestati; la motivazione è pertanto adeguata.

9.1 La difesa di AGCM denuncia l'infondatezza del primo, terzo e quarto motivo di appello sostenendo che:

- i tre motivi contestano la valutazione dell'AGCM sull'idoneità degli impegni di Bolton Food a rimuovere i profili di scorrettezza contestati, lamentando altresì la loro asserita incompletezza per la mancata inclusione di alcuni prodotti ittici;
- l'istituto degli impegni, inapplicabile solo in caso di condotta manifestamente grave e scorretta, è connotato da ampia discrezionalità dell'Autorità. Il sindacato del giudice amministrativo è conseguentemente limitato alla verifica estrinseca di macroscopiche illogicità o gravi travisamenti, ed è preclusa qualsiasi rivalutazione sostitutiva del merito tecnico-amministrativo. Le censure di IASA, pur formalmente prospettate come vizi di illogicità e difetto motivazionale, mirano in realtà a tale rivalutazione, sollecitando che il giudice d'appello faccia propria la tesi di parte sul significato del claim "grigliato": ciò non è consentito;
- la rappresentazione appellante che riduce gli impegni alla sola apposizione di un asterisco sul packaging è parziale: essi si estendono all'intera comunicazione commerciale, comprendendo sito web, spot televisivi, canali social e materiale promozionale;
- AGCM ha preliminarmente accertato che la condotta di Bolton Food non presentava caratteri di manifesta scorrettezza
- non avendo contenuto propriamente falso o ingannevole - e che l'interesse pubblico all'accertamento definitivo era

limitato. Ha quindi legittimamente ritenuto gli impegni idonei a garantire chiarezza informativa ai consumatori. Il Tar ha confermato che la valutazione si è mossa lungo binari di coerenza e ragionevolezza;

- la censura relativa all'omissione dei rimedi per orata e branzino è inconferente: si tratta di prodotti non più commercializzati da Bolton Food.

10. La società Bolton Food denuncia l'infondatezza dell'appello sostenendo che:

- i prodotti sono effettivamente grigliati e gli impegni sono idonei e proporzionati. IASA censura la sentenza per non aver rilevato che gli impegni di Bolton Food renderebbero l'informazione "ancor più ambigua e decettiva", sul presupposto che i prodotti non sarebbero sottoposti ad alcuna grigliatura. La censura è inammissibile perché investe valutazioni discrezionali sottratte al sindacato di legittimità, e infondata nel merito. Sul piano fattuale, la grigliatura incide sulle caratteristiche organolettiche e sull'aspetto esteriore dei prodotti, costituendone la fase caratterizzante. È del tutto normale che nei processi di cottura multipli si mantenga la denominazione della fase più distintiva. Gli argomenti contrari di IASA non scalfiscono tale conclusione: il tempo di grigliatura conferma semplicemente l'ottimizzazione del processo; la dicitura "crudo introdotto" indica solo che la cottura non è ancora completata al momento dell'inscatolamento; l'espressione brevettuale "*marquage d'aspect grillé*" conferma, non smentisce, che i prodotti sono effettivamente grigliati. Il percorso logico del provvedimento è pertanto lineare: accertato che la grigliatura è una delle fasi di cottura, la misura più appropriata è precisamente informare i consumatori di tale circostanza. Gli impegni sono dunque idonei;

- l'istruttoria ha accertato il processo di fabbricazione dei prodotti. IASA sostiene che nulla sarebbe stato verificato perché i macchinari erano spenti durante le ispezioni. La censura, già respinta dal Tar, è infondata: i funzionari hanno esaminato documenti aziendali, acquisito il diagramma di flusso del processo produttivo, effettuato un sopralluogo tecnico con illustrazione dell'intera catena produttiva da parte dei dipendenti, e ricevuto risposta a una dettagliata richiesta di informazioni. Il fatto che i macchinari non fossero in funzione non integra di per sé alcuna carenza istruttoria;

- Bolton Food non produce conserve grigliate di orata e branzino. IASA lamenta che gli impegni non riguardino le conserve di orata e branzino. La doglianza è infondata per tre ragioni: il procedimento aveva ad oggetto esclusivamente le conserve di salmone e sgombrò; Bolton Food ha interrotto la produzione di orata e branzino nell'agosto 2022, prima dell'avvio dell'istruttoria; il Tar si è pronunciato espressamente su tale censura, disattendendola.

11. Il primo motivo di appello è fondato.

Il Tar ha avallato la determinazione dell'AGCM di accettare la specificazione proposta da Bolton Food - secondo cui la grigliatura costituirebbe «una delle fasi del processo di cottura» - muovendo dal presupposto che la fase di grigliatura effettivamente esista nel processo produttivo, sia pur quale componente parziale di un ciclo di cottura più ampio. Tale assunto fattuale, tuttavia, non è confortato dagli elementi che emergono dagli atti prodotti in giudizio.

Il processo di cottura, non contestato nel merito dalla difesa di Bolton Food, si sostanzia in un metodo per conferire al prodotto ittico conservato un «aspetto grigliato» mediante una marchiatura superficiale ad alta temperatura della durata media di circa due secondi, applicata su un solo lato del prodotto: scopo del procedimento è ottenere una «marchiatura di aspetto grigliato», ossia un effetto visivo, non un metodo di cottura.

La conferma è offerta dalla stessa etichetta del prodotto commercializzato da Bolton Food, la quale riporta nella lista degli ingredienti la dicitura «crudo introdotto». Tale indicazione esclude la sussistenza di qualsiasi cottura anteriore alla fase di sterilizzazione: il prodotto viene introdotto allo stato crudo nella confezione, e la sterilizzazione finale costituisce l'unica fase di cottura effettiva, comune peraltro a qualsiasi conserva ittica e del tutto estranea al concetto di grigliatura.

L'argomento metonimico accolto dall'AGCM - e avallato dal Tar - non trova riscontro nella realtà fattuale documentata in atti. La specificazione introdotta dagli impegni («la grigliatura è una delle fasi del processo di cottura») descrive una fase produttiva inesistente: non chiarisce o completa un'informazione veritiera ma imprecisa, bensì aggiunge una precisazione ingannevole ad un claim già idoneo ad indurre in inganno il consumatore medio.

Il provvedimento di accettazione degli impegni si fonda pertanto su un travisamento manifesto dei fatti, vizio che, nella consolidata giurisprudenza di questo Consiglio, supera il limite della discrezionalità tecnica riconosciuta all'Autorità e rende la determinazione sindacabile anche nel merito della valutazione.

La discrezionalità attribuita all'Autorità in materia di pratiche commerciali scorrette, può essere sindacata in sede giurisdizionale se connotata da palese illogicità o irragionevolezza, o se fondata su un macroscopico travisamento. Nel caso di specie il travisamento appare evidente perché l'uso del concetto di grigliatura rinvia ad operazioni di cottura che nel caso di specie non venivano posti in essere.

Come ribadito, *ex multis*, da Cons. Stato, Sez. VI, 27/04/2021, n. 3385 il carattere ingannevole di una pratica commerciale dipende, in primo luogo, dalla circostanza che essa non sia veritiera in quanto contenente informazioni false o che, in linea di principio, inganni o possa ingannare il consumatore medio, in particolare, quanto alla natura o alle caratteristiche principali di un prodotto.

Ai sensi dell'art. 21, comma 1, lett. b), del Codice del Consumo, è ingannevole la pratica commerciale che contenga informazioni false in merito alle caratteristiche principali del prodotto, tra cui i «metodi di fabbricazione». Il claim «grigliato», riferito a prodotti il cui processo produttivo non prevede alcuna cottura alla griglia, integra violazione dell'art. 21, comma 1, lett. b), del Codice del Consumo, (come dell'articolo 7 del Reg. UE n. 1169/2011 sull'etichettatura dei prodotti alimentari). Gli impegni accettati sono inidonei a rimuovere tale vizio.

12. L'accoglimento del primo motivo di appello, rende nella sostanza superfluo l'esame del secondo e del terzo motivo di appello.

12.1 In ogni caso appare fondato il secondo motivo di appello relativo al difetto di istruttoria e di motivazione.

Per un verso non vi è stato un effettivo accertamento da parte dell'AGCM, che, in buona sostanza, si è limitata ad acquisire e recepire la relazione fornita dalla controinteressata, in assenza di qualsiasi autonoma valutazione.

Per altro verso inappagante appare la motivazione visto che si è ritenuto idoneo un impegno (il tipo particolare di cottura garantito dal procedimento prima richiamato), senza chiarire perché lo stesso non risultasse ingannevole per il consumatore.

12.2 Fondato appare anche il terzo motivo.

Per le ragioni esposte, gli impegni accolti dall'Autorità non sono idonei ad offrire la necessaria chiarezza informativa sul metodo di produzione delle conserve nei confronti dei consumatori; e certamente non può avere efficacia dirimente l'argomento relativo alla complessità degli adeguamenti aziendali (nuovo *artwork*, accordi con fornitori). La potenzialità ingannevole del messaggio non è stata eliminata né è stato soddisfatto l'interesse pubblico al ripristino della correttezza informativa.

13. Con riferimento al quarto motivo di appello, vero è come sostenuto dall'appellante, che il Tar non si è pronunciato riguardo alla mancata considerazione, negli impegni, dell'orata e del branzino. Bolton Food sostiene di aver interrotto la produzione di orata e branzino nell'agosto 2022, prima dell'avvio dell'istruttoria.

L'accoglimento degli altri motivi di appello comporta comunque l'annullamento degli atti impugnati, per cui la questione sollevata nel quarto motivo perde ogni autonoma rilevanza.

14. Per le ragioni esposte l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata devono essere annullati gli atti impugnati in primo grado.

Le spese seguono la soccombenza per quel che riguarda AGCM e Bolton Food.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese tra le altre parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, annulla gli atti impugnati in primo grado.

Condanna l'AGCM a rifondere le spese di lite del doppio grado di giudizio in favore della società appellante, che si liquidano in complessivi € 4.000,00 (tremila/00) oltre accessori.

Condanna la società Bolton Food a rifondere le spese di lite del doppio grado di giudizio in favore della società appellante, che si liquidano in complessivi € 4.000,00 (tremila/00) oltre accessori.

Compensa le spese tra le altre parti in causa.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)