



**News n. 46 del 4 giugno 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

Il Consiglio di Stato chiede alla Corte di giustizia UE di chiarire il rapporto, in materia di pratiche commerciali scorrette, tra la normativa speciale europea nel settore dei prodotti alimentari (di cui al regolamento (UE) n. 1169/2011) e quella generale a protezione del consumatore (di cui alla direttiva 2005/29/CE).

Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 22 aprile 2025, n. 3448 – Pres. Simonetti, Est. Ravasio

Concorrenza – Pratiche commerciali scorrette – Sanzioni amministrative – Diritto dell'Unione europea e legislazione degli Stati membri – Settore alimentare – Codice del consumo

Vanno rimessi alla Corte di giustizia dell'Unione europea i seguenti quesiti:

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

(ii) se le condotte contemplate all'art. 7 del regolamento (UE) n. 1169/2011 esauriscano la tutela del consumatore nell'acquisto di prodotti alimentari, così che debba escludersi la possibilità di applicare la tutela generale rinveniente dalla direttiva 2005/29/CE, o se, invece, esse concorrono nella tutela del consumatore, unitamente alle previsioni della direttiva 2005/29/CE, e alla relativa legislazione nazionale di attuazione;

(iii) nel caso in cui le condotte contemplate all'art. 7 del regolamento (UE) n. 1169/2011, debbano qualificarsi quali pratiche commerciali scorrette, e siano soggette alla direttiva 2005/29/CE, se il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 231 del 2017 sia idoneo ad assicurare l'effetto dissuasivo delle condotte illecite, assicurando la protezione dei consumatori di cui all'art. 169 del TFUE, e sia comunque conforme all'art. 13 della direttiva 2005/29/CE. (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna, la sezione VI del Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte di giustizia UE tre quesiti interpretativi diretti a chiarire il rapporto tra il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 e la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 (e relative discipline nazionali di attuazione di cui, rispettivamente, al d.lgs. n. 231 del 2017 e al d.lgs. n. 206 del 2005), in materia di violazione di pratiche leali di informazione sugli alimenti a protezione dei consumatori.

II. – Le questioni derivano da un ricorso proposto da un operatore nel settore della grande distribuzione avverso il provvedimento sanzionatorio emesso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi dell'art. 27, comma 9, del d.lgs. n. 206 del 2005 (codice del consumo) in relazione ad una pratica commerciale scorretta. In particolare, la contestazione riguardava la commercializzazione di linee di pasta di semola di grano duro, enfatizzando l'italianità del prodotto con uso di immagini e diciture ben visibili sulla confezione, a fronte della provenienza dall'estero di elevate percentuali di grano utilizzato come materia prima, indicato in caratteri molto piccoli e non immediatamente leggibili sul lato o sul retro della confezione, ingenerando nei consumatori l'equivoco convincimento secondo cui la pasta era preparata con utilizzo di materie prime interamente prodotte in Italia. Le questioni riguardano il rapporto, in materia di pratiche commerciali scorrette, tra la normativa speciale europea nel settore dei prodotti alimentari di cui al regolamento (UE) n. 1169/2011 (la cui disciplina sanzionatoria, in caso di violazioni, è contenuta nel d.lgs. n. 231 del 2017) e quella generale a protezione del consumatore di cui alla direttiva 2005/29/CE (e, in Italia, al d.lgs. n. 206 del 2005) con conseguenti ricadute sull'organo competente alla irrogazione di sanzioni (organo istituito presso il Ministero per le politiche agricole ovvero Autorità della concorrenza e del mercato) e sull'entità delle sanzioni medesime (meno elevate secondo la disciplina settoriale rispetto a quella generale).

III. – L'*iter* argomentativo dell'ordinanza di rimessione è articolato come segue:

- a) la condotta sanzionata consiste nella somministrazione di informazioni che, pur non essendo false o non veritiere, erano idonee ad indurre in errore il consumatore circa il luogo di coltivazione del grano utilizzato quale materia prima a causa della particolare presentazione dell'alimento nell'imballaggio;
- b) pertanto, la fattispecie è astrattamente riconducibile sia alle pratiche commerciali sleali o ingannevoli punite ai sensi dell'art. 6 della direttiva 2005/29/CE e dell'art. 21 del d.lgs. n. 206 del 2005 a tutela dei consumatori in generale, sia alle condotte vietate dall'art. 7 del regolamento (UE) n. 1169/2011 che riguarda specificamente la fornitura di informazioni ai consumatori nel settore alimentare;
- c) in particolare, l'art. 7 del regolamento (UE) n. 1169/2011 fa divieto, al comma 1, di indurre il consumatore in errore sulla «composizione» dell'alimento, anche «suggerendo tramite l'aspetto, la descrizione o le illustrazioni, la presenza di un particolare alimento o di un ingrediente» che invece è stato sostituito con un altro e, ai commi 2 e 4, rispettivamente, impone di fornire informazioni precise e chiare, vietando comportamenti ingannatori;
- d) il legislatore italiano ha sanzionato le violazioni dell'art. 7 del regolamento (UE) n. 1169/2011 dettando una specifica disciplina con il d.lgs. n. 231 del 2017, separatamente e distintamente rispetto alle violazioni di quella generale

contenuta nella direttiva 2005/29/CE e al codice del consumo di cui al d.lgs. n. 206 del 2005, sia con riguardo all'entità della sanzione (art. 3), sia in riferimento alla individuazione dell'ente competente alla irrogazione (art. 26), costituito da un organo istituito presso il Ministero per le politiche agricole in luogo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, competente in via generale ai sensi del d.lgs. n. 206 del 2005;

- e) tuttavia l'art. 26, comma 2, del d.lgs. n. 231 del 2017 mantiene ferme le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi del codice del consumo e quelle spettanti agli organi preposti all'accertamento delle violazioni;
- f) si pone dunque il problema di stabilire se le due normative - quella generale di cui alla direttiva 2005/29/CE attuata con d.lgs. n. 206 del 2005 e quella speciale di cui al regolamento (UE) n. 1169/2011, la cui disciplina sanzionatoria è contenuta nel d.lgs. n. 231 del 2017 – possano concorrere o se, al contrario, debba prevalere una di esse, eventualmente secondo il criterio della specialità;
- g) non è pertinente il richiamo alla Corte di giustizia UE, sez. II, 13 settembre 2018, C- 54/17 e C-55/17 - Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (in *Dir. e giustizia*, 14 settembre 2018, con nota di NOCERA; in *Resp. civ. e prev.*, 2018, 6, 1978; in *Guida al dir.*, 2018, 40, 28; oggetto della News UM del 28 settembre 2018) secondo cui deve prevalere la disciplina di settore a discapito di quella generale ogni volta che tra le regolamentazioni sussista un contrasto, cioè allorquando la normativa speciale imponga, senza alcun margine di manovra, obblighi incompatibili con quelli stabiliti dalla normativa generale;
- h) difatti, la decisione della Corte di giustizia UE del 2018 riguarda ambiti diversi, inoltre nella vicenda in esame si è al cospetto di previsioni (art. 7 del regolamento n. 1169/2011 e art. 6 della direttiva 2005/29) in larga parte sovrapponibili e le due discipline tutelano il medesimo bene giuridico, salvaguardando il consumatore da pratiche che possono indurlo in errore in ordine agli ingredienti di prodotti alimentari;
- i) occorre quindi accertare se:
 - i1) le condotte individuate dall'art. 7 del regolamento UE n. 1169/2011 costituiscano delle fattispecie specifiche e tipizzate appartenenti al *genus* delle pratiche commerciali sleali di cui all'art. 6 della direttiva 2005/29/CE, in quanto tali soggette all'applicazione dei principi generali stabiliti dalla direttiva, compreso il sistema di *enforcement* previsto all'art. 11, connotato da una particolare forza ed efficacia;
 - i2) oppure, al contrario, se esse abbiano connotati che le rendono diverse rispetto alle pratiche commerciali sanzionate dalla direttiva;
 - i3) se nel settore dei prodotti alimentari, concorra la tutela apprestata dai due sistemi ovvero si applichi solo l'art. 7 del regolamento;
- j) va poi evidenziato che la tutela prevista dall'art. 7 del regolamento (UE) n. 1169/2011 appare più tenue rispetto alla disciplina generale (art. 27 del d.lgs. n. 206 del 2005), per la mancanza di un potere di inibitoria e per la quantificazione delle sanzioni in misura più mite e disgiunta dal fatturato dell'operatore economico, come tali non idonee secondo la sezione remittente ad assicurare un reale effetto dissuasivo;

k) alla luce di tali considerazioni, il Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte di giustizia UE i quesiti sopra indicati.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

1) sul principio di leale collaborazione tra Autorità:

11) Cons. Stato, sez. VI, 15 gennaio 2024, n. 497 (in *Foro it.*, 2024, III, 83) secondo cui, qualora, nel corso di un'istruttoria dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che abbia ad oggetto condotte anti-consumeristiche, emergano solidi profili di contiguità e prossimità con il settore della tutela dei dati personali, il mancato coinvolgimento del Garante per la protezione dei dati personali (al fine di consentirgli di esprimere il proprio parere in merito) viola il principio di leale collaborazione e costituisce un *deficit* procedimentale che infligge al provvedimento finale una connotazione patologica tale da comportare l'annullamento dell'atto sanzionatorio emesso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato;

12) in dottrina, DAVOLA, *Riflessioni a partire dal caso Telepass; pratiche commerciali sleali e tutela dei dati personali tra mobili confini e «invasione di campo»* (commento a Cons. Stato, sez. VI, 15 gennaio 2024, n. 497, in *Foro it.*, 2024, III, 83) secondo cui il necessario coinvolgimento del Garante per la *privacy*, ogniqualvolta una condotta oggetto di scrutinio da parte di un'autorità indipendente coinvolga, pur incidentalmente, un trattamento di dati personali, a prescindere dal riscontro effettivo di una violazione in materia, comporta la conseguenza che la mancata interlocuzione determina *ex se* un vizio strutturale del procedimento, idoneo a travolgere e ad assorbire «a valanga» tutti gli altri aspetti del provvedimento, ivi compresi quelli che ben poco hanno a che vedere con l'attività del Garante *privacy*;

13) Corte di giustizia UE, sez. grande, 4 luglio 2023, C-252/21 – Meta Platforms inc., Meta Platforms Ireland Ltd, Facebook Deutschland GmbH (in *Foro it.* 2023, IV, 580 con nota di DAVOLA), secondo cui: i) fermo restando il rispetto dell'obbligo di leale cooperazione con le autorità di controllo, un'Autorità garante della concorrenza di uno Stato membro può constatare, nell'ambito dell'esame di un abuso di posizione dominante da parte di un'impresa, ai sensi dell'articolo 102 TFUE, che le condizioni generali d'uso di tale impresa relative al trattamento dei dati personali e la loro applicazione non sono conformi al regolamento sulla protezione dei dati personali, qualora tale constatazione sia necessaria per accertare l'esistenza di un tale abuso, ii) alla luce di tale obbligo di leale cooperazione, l'Autorità nazionale garante della concorrenza non può discostarsi da una decisione dell'autorità nazionale di controllo competente e laddove nutra dubbi, o in assenza di un'indagine o di una decisione di dette autorità, ritenga che le condizioni in questione non siano conformi al regolamento (UE) 679/2016, l'Autorità nazionale garante della concorrenza deve consultare dette autorità di controllo e chiederne la cooperazione, al fine di fugare i propri dubbi o di determinare se si debba attendere l'adozione di

una decisione da parte di tali autorità prima di iniziare la propria valutazione e, in assenza di obiezioni o di risposta di queste ultime entro un termine ragionevole, l'Autorità nazionale garante della concorrenza può proseguire la propria indagine;

14) Cons. Stato, Ad. plen., 9 febbraio 2016, n. 4 e n. 3, (in *Foro amm.*, 2016, 1154 e 274), secondo cui la competenza ad irrogare la sanzione per «pratica commerciale considerata in ogni caso aggressiva» è sempre individuabile nell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ancorché la violazione sia stata commessa in un settore regolato da altra Autorità (nella specie Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), conformemente al criterio di specialità previsto dall'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2005/29;

- m) sul conflitto tra disposizioni contenute nelle direttive e altre norme dell'Unione: Corte di giustizia UE, sez. II, 13 settembre 2018, C-54/17 e C-55/17 - Autorità garante della concorrenza e del mercato (oggetto della News UM del 28 settembre 2018), secondo cui trova applicazione il principio di specialità, purché sussista un contrasto tra disposizioni che vada 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.

