

Pubblicato il 10/04/2020

**N. 02371/2020REG.PROV.COLL.**  
**N. 10464/2015 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 10464 del 2015, proposto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domicilia per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

*contro*

la società Named S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carmelo Mendolia e Luciano Vasques ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo dei suindicati difensori in Roma, piazzale delle Belle Arti, n. 2;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sez. I, 9 settembre 2015 n. 11119, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società Named S.p.a. ed i documenti prodotti;

Esaminate le memorie difensive e gli ulteriori atti depositati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2019 il Cons. Stefano Toschei e uditi per le parti gli avvocati Carmelo Mendolia e Luciano Vasques e l'avvocato dello Stato Federica Varrone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. - La presente controversia, nella sede d'appello, muove dalla sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sez. I, 9 settembre 2015 n. 11119 con la quale è stato accolto il ricorso (n. R.g. 14014/2014) proposto dalla società Named S.p.a. nei confronti del provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato adottato in data 9 settembre 2014 n. 25087, con il quale era stata accertata una pratica commerciale scorretta posta in essere dalla Named, infliggendo alla stessa una sanzione pari a 250 mila euro nonché del parere reso dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ai sensi dell'art. 27, comma 6, del Codice del Consumo, richiamato nel suindicato provvedimento impugnato in via principale.

2. - Dalla documentazione versata da entrambe le parti qui in controversia nei due gradi di giudizio e dalla lettura della sentenza qui fatta oggetto di gravame si può ricostruire la vicenda contenziosa che ha condotto a questo giudizio in sede di appello come segue:

- la Named, attraverso una intensa campagna di pubblicizzazione per il tramite di mezzi di tipo diverso (sito internet, spot TV, stampa), aveva promosso la distribuzione alla platea di consumatori interessati di un integratore alimentare denominato "Immun'Age" (derivante dall'utilizzo della sostanza Carica Papaya, appartenente alla categoria dei c.d. *botanicals*, vantando specifiche caratteristiche di natura salutistica derivanti dal consumo del prodotto, *in primis* la sua efficacia contro numerose gravi patologie, quale coadiuvante per il trattamento del Parkinson, l'Alzheimer, l'AIDS, il tumore, etc.;

- l'Autorità ritenendo che la diffusione della suddetta campagna pubblicitaria diretta a promuovere l'integratore alimentare "Immun'Age" integrasse violazione delle disposizioni di cui agli artt. 20, comma 2, 21, comma 1, lett. b), 22 e 23, lett. s), d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, avviava una procedura di accertamento;
- nel corso di detta procedura, ad avviso dell'Autorità, emergevano elementi utili a ritenere che la predetta condotta fosse idonea ad indurre nei consumatori il convincimento che il suindicato prodotto sia in grado di porre rimedio all'insorgenza di malattie ovvero di disfunzioni dell'organismo nonché a creare una ingiustificata situazione di allarme e pericolo nei destinatari dei messaggi, così alterando le loro scelte commerciali, anche attraverso l'utilizzo di terminologie non facilmente comprensibili dagli stessi;
- in particolare era emerso che la condotta attenzionata era stata posta in essere dal 2007 (campagna stampa e radio) ed era in corso al momento della chiusura dell'istruttoria (2014) con riferimento ai siti internet e che, nonostante il richiamo formale e diretto rivolto alla società dal Ministero della salute nel mese di dicembre 2013, con il quale la si invitava ad eliminare dall'etichetta del prodotto "Immun'Age" le indicazioni salutistiche, quali "*Protegge dall'invecchiamento cellulare e dai danni da stress ossidativo*", la Named S.p.a. si era limitata a modificare l'etichetta del prodotto in senso conforme a quanto richiesto dal Ministero, ma non variava le ulteriori modalità di pubblicizzazione del prodotto contenenti numerosi *claim* sulla salute;
- all'esito dell'istruttoria, dunque, con il provvedimento n. 25087 del 9 settembre 2014, l'Autorità infliggeva alla Named S.p.a. la sanzione pecuniaria di 250.000 euro;
- la società sanzionata impugnava innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio il suddetto provvedimento nonché il parere reso dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 25 luglio 2014, con il quale si era conclusa l'istruttoria di quell'Autorità rilevandosi la diffusione di messaggi ingannevoli, ritenendoli illegittimi ed il Tribunale amministrativo

accoglieva il ricorso, con la sentenza 9 settembre 2015 n. 11119, annullando il provvedimento n. 25087 del 9 settembre 2014, facendo tuttavia salva la facoltà dell’Autorità ad esercitare nuovamente il potere sanzionatorio.

3. – Nella sentenza n. 11119/2015 il Tribunale amministrativo regionale, dopo aver richiamato la giurisprudenza amministrativa formatasi nel tempo ed incline a ritenere indispensabile garantire all’utenza un’adeguata e compiuta informazione nell’ambito dell’attività pubblicitaria in genere, attraverso una chiara comprensibilità del messaggio pubblicitario da parte di ogni utente, indipendentemente dalle sue eventuali qualifiche tecniche, culturali o professionali, ha osservato che, nel caso di specie, i messaggi sottoposti a scrutinio dall’Autorità non palesassero realmente una capacità ingannevole. Ciò in quanto, in particolare, *“(..)* per il prodotto in esame, che rientra nella definizione di prodotti botanici (come riconosciuto dalla stessa Autorità nel Provvedimento note 36 e 37); non si può individuare dalla normativa di fonte comunitaria richiamata dall’Autorità, alcun espresso divieto ai claim oggetto di valutazione” (così, testualmente, al punto 6 della sentenza qui oggetto di appello).

Il Tribunale, nell’escludere la ingannevolezza dei messaggi in questione, tenendo conto della normativa eurounitaria di disciplina specifica del settore, ha dapprima rilevato come il richiamo effettuato dall’Autorità, nel provvedimento sanzionatorio impugnato, al decreto del 9 luglio 2012 del Ministero della salute, che avrebbe, secondo l’Autorità, *“(..)* redatto una sorta di lista provvisoria di claim autorizzati in Italia nel settore dei prodotti vegetali (...)” fosse, nella realtà inconferente, dal momento che esso reca *“(..)* la diversa “Disciplina dell’impiego negli integratori alimentari di sostanze e preparati vegetali”, senza regolare i rischi di decettività dei relativi claim pubblicitari” (così, testualmente, al punto 7 della sentenza qui oggetto di appello). Sulla scorta di tale premessa il Tribunale ha poi avuto modo di affermare che, sempre con riferimento alla rilevanza di tale decreto al fine di considerare conclamato il comportamento ingannevole della Named, *“qualora il decreto ponesse, come affermato dall’Autorità, divieti “automatici” per tutti i claim non espressamente inclusi in elenco, senza una idonea base normativa di*

*rango primario e senza introdurre la possibilità di deroga e la salvezza della disciplina transitoria previste – come detto - dal Diritto europeo, lo stesso si paleserebbe illegittimo per violazione del diritto di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. e dei citati Regolamenti comunitari, e dovrebbe pertanto essere disapplicato da questo Giudice” (così, ancora, al punto 7 della sentenza qui oggetto di appello).*

A quanto sopra illustrato, ha poi puntualizzato il giudice di primo grado, deve aggiungersi che *“(..).L'Autorità non poteva dunque discernere tout court da una assenza di una non meglio identificata autorizzazione la decettività dei messaggi, dovendo invece compiere una valutazione sulla verità dei claim oggetto di valutazione, tenendo conto anche della documentazione scientifica prodotta dalla Società nel corso del procedimento, che la stessa Autorità ammette invece di aver ignorato non entrando nel merito” (così, testualmente, al punto 9 della sentenza qui oggetto di appello).*

Nel determinarsi per l'accoglimento del ricorso proposto, lasciando comunque all'Autorità la valutazione sulla riedizione del potere sanzionatorio, tenendo conto delle indicazioni discendenti dalle osservazioni contenute nella sentenza, il giudice di primo grado aggiungeva una ulteriore considerazione in ordine alla capacità ingannevole del messaggio pubblicitario, nei confronti del consumatore “medio”, in virtù della quale appariva assente, tenuto conto delle espressioni utilizzate dalla società per divulgare il prodotto, *“(..). l'effetto “allarmistico e di pericolo” del claim sanzionato, per la parte in cui richiama i consumatori ad una dieta alimentare più sana e più ricca di frutta e verdure, ivi inclusi prodotti più “esotici” ma oramai facilmente reperibili sul mercato come la papaya (...)*”(così, testualmente, al punto 12 della sentenza qui oggetto di appello).

4. – L'Autorità ritiene la sentenza di primo grado errata e ne chiede, quindi, la riforma, con la conseguenziale reiezione del ricorso di primo grado proposto dalla società Named S.p.a..

Allo scopo l'Autorità formula i seguenti due complessi motivi di appello.

Con il primo motivo si contesta: violazione dell'art. 20, comma 2, 21, comma 1, lett. b), 22 e 23, lett. s), del Codice del consumo, travisamento di fatto e

difetto di motivazione per erronea interpretazione del *Regolamento* 1924/2006/CE e del *Regolamento* UE 432/2012.

La sentenza di primo grado ha travisato il contenuto e la portata della disciplina settoriale in materia di etichettatura e pubblicità dei prodotti e degli integratori alimentari.

Va premesso che il Regolamento 20 dicembre 2006, n. 1924/2006/CE relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari fissa una articolata procedura, innanzi alla Commissione europea, per consentire l'impiego di tali indicazioni da qualsiasi operatore del settore alimentare. Detto Regolamento, all'art. 10, par. 1, puntualizza che *“le indicazioni sulla salute sono vietate, a meno che (...) non siano autorizzate a norma del presente regolamento e incluse nell'elenco delle indicazioni autorizzate di cui agli articoli 13 e 14”* (così, testualmente, a pag. 10 dell'atto di appello). Con riferimento poi alla specifica azione costituita dall'indicare le ipotesi in cui si determina la riduzione dei rischi di malattia, essa può realizzarsi solo in seguito ad autorizzazione da parte della Commissione, previa consultazione dell'EFSA (*European Food Safety Authority*), cioè dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, laddove l'ipotesi in questione venga inclusa nell'elenco comunitario che raccoglie tali indicazioni, considerando anche che l'azione (a quel punto) consentita può essere svolta nel rispetto delle condizioni di impiego indicate nell'atto autorizzatorio.

Chiarisce l'Autorità nell'atto di appello che *“Le indicazioni sulla salute (diverse da quelle che si riferiscono alla riduzione del rischio di malattia) che descrivono il ruolo di una sostanza nutritiva per la crescita, lo sviluppo e le funzioni dell'organismo possono essere utilizzate solo se sono basate su prove scientifiche ed inserite in un apposito elenco adottato dalla Commissione, previo parere dell'EFSA, contenente anche le condizioni necessarie per il loro impiego”* (così ancora, testualmente, a pag. 10 dell'atto di appello).

Riferisce ancora l'Autorità appellante che, a causa dell'elevato numero dei *claim* pervenuti alla Commissione al fine di ottenere l'autorizzazione alla loro diffusione a causa (più di 44.000), la Commissione europea ha adottato,

acquisiti i pareri EFSA, il Regolamento 432/2012 del 16 maggio 2012, con il quale ha autorizzato 222 indicazioni nutrizionali consentite sui prodotti alimentari, diverse da quelle facenti riferimento alla riduzione dei rischi di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini.

Orbene, all'esito dell'istruttoria svolta dall'Autorità con riferimento ai messaggi pubblicitari riferiti al prodotto "Immun'Age" è emerso che il contenuto espresso in detti messaggi non era ricompreso tra quelli autorizzati secondo la procedura sopra richiamata. In altri termini la maggior parte dei *claim* sulla salute utilizzati dalla Named non solo non risultano aver ricevuto alcuna autorizzazione (secondo la disciplina sancita dal Regolamento CE n. 1924/2006), ma nemmeno erano stati sottoposti alla relativa procedura autorizzatoria.

Tenuto conto poi che alcune delle asserite proprietà salutistiche recate dal prodotto sono state smentite dai pronunciamenti dell'EFSA e dalle Linee guida del Ministero della salute, pare evidente che il giudice di primo grado sia caduto in errore nel non considerare come i *claim* in questione, che vantano proprietà salutistiche del prodotto, non siano mai stati autorizzati.

Ha inoltre errato il Tribunale amministrativo nel valorizzare, richiamandole, le previsioni contenute nei considerando 10 e 11 del Regolamento 432/2012/CE, concernente le indicazioni relative ad alcune sostanze (quali i *botanicals*, nella cui categoria rientra la sostanza qui in rilievo), per le quali, pur non essendo stata ancora completata la procedura di autorizzazione, comunque la stessa era stata avviata, sicché, nelle *more* della definizione dell'*iter* autorizzatorio, talune indicazioni, in quanto incluse in un apposito elenco provvisorio, potevano essere utilizzate nei *claim* divulgati dai professionisti. Infatti trattasi soltanto di "*specifiche indicazioni, certamente non concernenti i claim salutistici in esame, alcuni dei quali, tra l'altro, vantano dei presunti effetti curativi per gravi patologie (quali quelli per il trattamento del Parkinson, l'Alzheimer, l'AIDS, il tumore, etc) i quali, ovviamente, esorbitano del tutto dai possibili effetti salutistici*

*autorizzabili secondo la procedura comunitaria sopra (...) richiamata, e, pertanto, sono vietati?* (così, testualmente, a pag. 12 dell'atto di appello).

5. - Con il secondo motivo l'Autorità contesta la correttezza della sentenza gravata per violazione dell'art. 20, comma 2, 21, comma 1, lett. b), 22 e 23, lett. s), del Codice del consumo, travisamento di fatto e difetto di motivazione per erronea interpretazione della disciplina in materia di integratori alimentari e qualificazione della pratica come non ingannevole.

Se il giudice di primo grado avesse impostato la delibazione in merito alla verifica della correttezza dei *claim* salutistici in esame non richiamandosi *“a quanto risulta dalla pubblica evidenza, per comune esperienza”*, bensì, come invece ritenuto dall'Autorità, tenendo presenti, quali parametri rilevanti, i limiti fissati sia dalla sopra richiamata disciplina eurounitaria sia dalla disciplina nazionale in materia, avrebbe raggiunto consapevolezza opposte a quelle alle quali è pervenuto nella sentenza qui oggetto di appello.

Sotto tale secondo profilo, il Tribunale amministrativo non ha tenuto affatto in considerazione, errando, la disciplina nazionale in materia di integratori alimentari recata dal d.lgs. 21 maggio 2004, n. 169 (recante la normativa di attuazione della direttiva 2002/46/CE relativa agli integratori alimentari), vieta infatti l'utilizzo di *claim* sulla salute. In particolare il citato decreto legislativo prevede:

- all'art. 6, comma 2, che *“l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità non attribuiscono agli integratori alimentari proprietà terapeutiche né capacità di prevenzione o cura delle malattie umane né fanno altrimenti riferimento a simili proprietà”*;
- al successivo comma 3, del medesimo articolo 6, che *“nell'etichettatura, nella presentazione e nella pubblicità degli integratori alimentari non figurano diciture che affermino o sottintendano che una dieta equilibrata e variata non è generalmente in grado di apportare le sostanze nutritive in quantità sufficienti”*.

Considerando quanto previsto dalle disposizioni del d.lgs. 169/2004 non si comprende come il Tribunale amministrativo abbia potuto erroneamente interpretare, come ha fatto nella sentenza n. 11119/2015, il contenuto del

decreto del 9 luglio 2012 del Ministero della salute, giungendo alla *“immotivata conclusione che, nel caso di specie, non era rinvenibile alcun divieto per tutti i claim non espressamente inclusi nell’elenco allegato al predetto decreto, fraintendendo così, all’evidenza, la ricostruzione dei principi in materia operata nel provvedimento (sanzionatorio emesso dall’Autorità, n.d.r.) impugnato”* (così alle pagg. 10 e 11 dell’atto di appello).

Peraltro dinanzi a *“vanti di efficacia”* di un prodotto contenuti nei *claim* attraverso i quali ci si spinge a sostenere che l’utilizzo dello stesso sia in grado di contrastare anche gravi patologie (quali il Parkinson, l’Alzheimer, l’AIDS ed altre), non è ragionevole, come invece ha affermato il Tribunale amministrativo, in assenza di qualsiasi serio indizio di credibilità di tale *“tipo di vanto”*, pretendere che l’Autorità, prima di concludere il procedimento di indagine e sanzionare la Named, avrebbe dovuto procedere ad una autonoma valutazione dell’efficacia del prodotto, valutando la veridicità dei *claim* anche sulla base delle evidenze scientifiche prodotte dalla società nel corso del procedimento, atteso che, *“secondo la prassi seguita dall’Autorità, non rientra nella sua competenza la validazione scientifica dei claim utilizzati dai professionisti, né l’Autorità può attribuire rilevanza a studi o documentazione prodotta dai professionisti a sostegno dei vanti pubblicitari oggetto di esame, valutando la correttezza o meno di un claim salutistico se non già approvato dalla Commissione UE o supportato da pareri scientifici positivi dell’EFSA”* (così, testualmente, a pag. 16 dell’atto di appello).

Deriva da quanto sopra, ad avviso dell’Antitrust, la erroneità della sentenza qui fatta oggetto di appello che va dunque riformata con conseguente reiezione del ricorso di primo grado proposto dalla Named.

6. – Quest’ultima si è costituita nel presente grado di appello chiedendo la reiezione dell’appello proposto dall’Antitrust.

La società appellata, in particolare, sostiene che la difesa dell’Autorità sia incorsa in errore circa un profilo fondamentale dell’intera vicenda, che invece è stato opportunamente valorizzato dal Tribunale amministrativo: la circostanza in virtù della quale la predisposizione da parte della Commissione europea del registro dei *claim* autorizzati (c.d. *“EU Register of nutrition and health*

*claim*”) sulla base dei pareri dell’EFSA, pubblicato nel Regolamento UE 432/2012, grazie al quale sono state autorizzate 222 indicazioni nutrizionali consentite sui prodotti alimentari, non comporta l’automatico divieto di utilizzo dei *claim* non espressamente contemplati in detto elenco, potendo qualunque operatore richiedere una autorizzazione per specifici *claim* in quel registro esso non indicati. Da ciò consegue che un *claim* non autorizzato (o, meglio, non contemplato nell’elenco dell’EFSA) non è di per sé ingannevole e, dunque, mendace.

A ciò si aggiunga che nel sopra citato Regolamento, al considerando n. 10, viene precisato che Considerando n. 10 che: *“Tra le indicazioni presentate per essere sottoposte a valutazione la Commissione ne ha individuate diverse riguardanti gli effetti delle sostanze provenienti da piante o da erbe, comunemente denominate sostanze «botaniche», la cui valutazione scientifica non è stata ancora completata dall’Autorità, Vi sono inoltre diverse indicazioni sulla salute per le quali si rende necessaria una ulteriore valutazione prima che la Commissione possa vagliarne l’inclusione o meno nell’elenco delle indicazioni consentite, così come vi sono indicazioni, già valutate, per le quali, a causa di altri fattori, il relativo esame non può essere completato dalla Commissione in questo momento”*.

Nel successivo considerando 11 si legge, poi, che: *“Le indicazioni la cui valutazione da parte dell’Autorità o il cui esame da parte della Commissione non sono stati ancora completati saranno pubblicate sul sito della Commissione e possono continuare a essere utilizzate a norma delle disposizioni di cui all’articolo 28, paragrafi 5 e 6, del regolamento (CE) n. 1924/2006”*.

Deriva da quanto sopra, ad avviso della società appellata, che la riconduzione del prodotto pubblicizzato da Named, oggetto dell’indagine dell’Autorità, al novero della categoria dei “prodotti botanici”, come è stato specificato dalla stessa Antitrust nel corpo del provvedimento sanzionatorio impugnato in primo grado, esclude in radice che l’utilizzo dei *claim* ritenuti ingannevoli non possa essere considerato tale.

In altri termini e in conclusione su tale punto centrale della intera vicenda giudiziaria, in attesa della definizione *“a livello comunitario della valutazione delle indicazioni nutrizionali riferite ai prodotti botanici impiegabili nelle comunicazioni commerciali, non è dato rinvenire nella normativa comunitaria richiamata dalla stessa Autorità non solo alcun espresso divieto, ma neanche alcun profilo di mancata autorizzazione ai claim oggetto di contestazione”* (così, testualmente, a pag. 6 della memoria della società appellata).

7. – In secondo luogo la Named contesta che l’Autorità, nel corso del procedimento che ha condotto all’adozione del provvedimento sanzionatorio impugnato in primo grado, dapprima ha invitato la società incolpata di rendere disponibili le evidenze scientifiche e le prove documentali in merito alle capacità coadiuvanti derivanti dall’utilizzo del prodotto al quale sono riferibili i *claim* oggetto di contestazione, per poi affermare sia nel provvedimento sanzionatorio che nell’atto introduttivo del presente giudizio di secondo grado che la documentazione scientifica prodotta da Named nel corso dell’istruttoria non può assumere alcuna rilevanza dimostrativa della efficacia del prodotto, dal momento che la maggior parte dei claim sulla salute, utilizzati dalla Named, non solo non risultano aver ricevuto alcuna autorizzazione ma non sono stati sottoposti alla procedura prevista dal Regolamento comunitario in questa sede più volte richiamato.

Conclude sul punto l’appellata, contestando la legittimità del comportamento istruttorio posto in essere dall’Antitrust, che *“In tal modo, l’Autorità si è sottratta a un doveroso onere probatorio, desumendo l’asserita ingannevolezza e decettività dei messaggi pubblicitari (con correlato rischio di pregiudizio al comportamento economico del consumatore) dalla semplice non menzione dei claim oggetto di contestazione nella lista allegata al Regolamento UE 432/2012 tesi scorretta atteso che la suddetta lista (...) non riguarda, come accertato dal giudice di prime cure, i prodotti botanici e, dunque, il Prodotto reclamizzato da Named”* (così, testualmente, a pag. 8 della memoria depositata dall’appellata).

Peraltro, la lacunosità del percorso istruttorio svolto dall'Antitrust ha condotto quest'ultima a non percepire esattamente il contenuto del messaggio fatto proprio da Named nella promozione del prodotto, non avendo mai la predetta società, nei *claim* contestati, assimilato gli effetti derivanti dal prodotto a quelli normalmente attribuibili alle funzioni proprie di un farmaco (e non a quelle di un integratore alimentare), potendosi dunque escludere che Named abbia mai reclamizzato il prodotto come curativo ovvero sostitutivo di cure mediche, limitandosi a comunicare che, grazie alla forte riduzione del rischio di conseguenze collaterali e con le comprovate doti antiossidanti e coadiuvanti alle naturali difese dell'organismo, il predetto prodotto può allievare la condizione patologica.

Neppure ha pregio la contestazione, contenuta nel provvedimento sanzionatorio, circa idoneità della terminologia utilizzata nei *claim* ad indurre in errore il consumatore medio, tenuto anche conto che il prodotto parrebbe essere rivolto ad una popolazione di età matura, atteso che tali conclusioni non sono correlate alla natura di mero integratore del prodotto in questione e contrastano con la chiarezza del messaggio promozionale il cui contenuto non può determinare confusione informativa nel consumatore, indipendentemente dal livello di alfabetizzazione dello stesso.

In vista della celebrazione dell'udienza di merito l'Autorità ha prodotto una memoria di replica ribadendo le posizioni già espresse nell'atto di appello.

8. - La pratica commerciale sanzionata riguarda l'attività posta in essere dalla società Named S.p.a. per promuovere l'integratore alimentare denominato "Immun'Age" attraverso messaggi diffusi sul sito internet, spot radiofonici e televisivi e messaggi stampa.

Nello specifico, dall'esame del provvedimento sanzionatorio adottato dall'Antitrust, impugnato in primo grado ed annullato dal giudice di prime cure, emergono i seguenti passaggi rilevanti:

- il prodotto in questione un integratore alimentare, denominato "Immun'Age" ottenuto da "*Carica Papaya sottoposta ad un processo tecnologicamente*

*avanzato di bio fermentazione della durata di 10 mesi?";*

- la condotta contestata alla Named attiene alle modalità di promozione del predetto integratore alimentare effettuata attraverso un'articolata campagna pubblicitaria consistente nella diffusione di messaggi contenenti informazioni a carattere scientifico-terapeutico sull'efficacia del prodotto, che vanterebbero presunte azioni di efficacia salutistica del prodotto e dei relativi componenti;
- sul sito *internet* dell'azienda, "*www.namedonline.it*", dove è anche possibile effettuare l'acquisto del prodotto *on line*, sono presenti alcuni collegamenti ipertestuali (*prodotto e proprietà, punti di forza, ecc.*) che illustrano nel dettaglio la composizione del prodotto ("*Immun'Age FPP® (...) composto al 100% da FPP® - Fermented Papaya Preparation. (...)*"), le proprietà ad esso attribuite ("*Perché Immun'Age® è utile: la Papaya Fermentata contro radicali liberi, stress psicofisico e stanchezza cronica?*"), oltre alla efficacia dell'azione del prodotto con riferimento ad alcune condizioni patologiche dell'organismo ("*Stress ossidativo: patologie correlate?*") rispetto alle quali vengono evidenziati i benefici procurati dall'assunzione del prodotto;
- tra i vanti pubblicitari che esaltano i punti di forza dell'integratore "Immun'Age" si segnalano, tra gli altri, quelli concernenti la sua unicità "*Sempre più persone si convincono della sua straordinaria efficacia. Immun'Age è 10 volte UNICO!*" anche in relazione ai presunti effetti benefici ad esso riconducibili per gravi malattie "*Immun'Age® è l'unico prodotto prescritto da medici in tutto il mondo come coadiuvante per il trattamento di patologie importanti (Parkinson, Alzheimer, AIDS, tumore, diabete, (...))*";
- sempre all'interno del sito *internet* della società si rinviene il facsimile di un opuscolo pubblicitario nel quale viene esaltata l'efficacia del prodotto "Immun'Age" contro l'invecchiamento cutaneo riportando, tra l'altro, le seguenti affermazioni: "*FPPO (...) spazzano dei radicali liberi (...) Contiene  $\beta$ -Glucani, sostanze con proprietà immunomodulanti documentate (...) potenzia le naturali capacità di difesa dell'organismo per neutralizzare il surplus di radicali liberi causati dai raggi UV (...) aiuta a salvaguardare le fibre di collagene prevenendo la formazione di*

*rughe, protegge le cellule contrastando i danni alla struttura cutanea provocati dallo stress ossidativo”;*

- nelle pagine delle FAQ, alla domanda *“Quali sono i campi di applicazione più recenti?”*, corrisponde la risposta che *“Immun’Age® si è rivelato efficace per le seguenti patologie: Morbo di Crohn: 2/3 bustine al giorno per due mesi; Morbo di Wegener: 2/3 bustine al giorno per due mesi; Infezioni di ogni tipo, da micosi, batteri o virus; nella fase acuta: 3 bustine al giorno per una settimana, poi una bustina per un mese. Prevenzione anti-influenzale: 1 bustina al giorno”*. Sempre nelle pagine dedicate alle FAQ, può leggersi quanto segue: *“Sono sieropositivo (...) Non ci sono controindicazioni nell’utilizzo di Immun’Age® nei sieropositivi. Il Professor Montagnier ha infatti recentemente rivelato che “in sei mesi di trattamento in Costa d’Avorio Immun’Age ha prodotto effetti sul sistema immunitario dei pazienti sieropositivi, che sono continuati dopo l’interruzione del trattamento”. Si consiglia l’assunzione di 3 bustine al giorno per 3 mesi, per poi valutare gli effetti sulle difese immunitarie alla fine del trattamento”;*

- per quanto riguarda gli spot televisivi, il messaggio di circa 15 secondi è così formulato: *“Influenza, prima che ti metta KO, proteggiti, con Immun’Age! Immun’Age aiuta a contrastare gli attacchi virali e a mantenersi efficienti e attivi giorno dopo giorno! Immun’Age ti protegge! Scientificamente dimostrato!”;*

- in spot radiofonici, della durata di 20 secondi su numerose emittenti e in messaggi stampa, viene ribadito che il prodotto ha l’effetto di *“protezione dall’influenza, rinforzo del sistema immunitario, contrasto agli attacchi virali”*, oltre alla capacità di contribuire al *“mantenimento della giovinezza, a combattere lo stress psicofisico, la perdita di memoria e la stanchezza cronica”*.

9. – Dopo avere indicato i *claim* oggetto di indagine (per la più parte sopra riprodotti), nel provvedimento sanzionatorio impugnato in via principale da Named l’Autorità ricorda che il prodotto in questione (“Immun’Age”) *“è un integratore alimentare composto da FPP® 100% (Fermented Papaya Preparation®), ottenuto dalla bio-fermentazione Carica Papaya per 8/10 mesi, partendo da frutti acerbi non OGM, mediante processi biotecnologici. La Carica Papaya (Papaya), è una pianta*

*della famiglia delle Caricacee, originarie del Centro America e diffuse nelle zone tropicali”* (così, testualmente, al punto 19 del provvedimento sanzionatorio impugnato in primo grado).

Con riferimento alla normativa applicabile, poi, l’Autorità specifica che:

- (punto 32) il Regolamento 20 dicembre 2006, n. 1924/2006/CE disciplina le indicazioni nutrizionali e sulla salute che vengono utilizzate nell’etichettatura e pubblicità dei prodotti e degli integratori alimentari, anche al fine di evitare che esse risultino fuorvianti per il consumatore medio inducendolo a scelte alimentari ingiustificate sul piano scientifico (considerando 16). Detto Regolamento attribuisce alla Commissione europea, avvalendosi della collaborazione scientifica dell’EFSA, il compito di individuare, autorizzandone l’uso all’esito di una articolata procedura, le indicazioni nutrizionali e sulla salute ammesse;
- (punto 33) sulla base dei pareri dell’EFSA, la Commissione europea, con il Regolamento 432/2012 del 16 maggio 2012, ha autorizzato 222 indicazioni nutrizionali consentite sui prodotti alimentari, diverse da quelle facenti riferimento alla riduzione dei rischi di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini;
- (punto 34) sicché, in seguito all’entrata in vigore del Regolamento 432/2012, in data 17 maggio 2012 è stato reso pubblico il “*EU Register of nutrition and health claim*”, come previsto dall’articolo 20 del Regolamento CE 1924/2006, che contiene, tra l’altro, l’elenco delle indicazioni sulla salute autorizzate e quelle respinte;
- tuttavia, chiarisce l’Autorità, l’autorizzazione prevista dal Regolamento n. 432/2012 “*(...) non opera per i claim afferenti ai c.d. "botanicals", ossia le indicazioni attribuibili ad alimenti ed integratori composti da sostanze vegetali e preparati vegetali, per i quali la complessità delle richieste da parte dell’EFSA sulla documentazione scientifica, non ha, ad oggi, permesso la definizione di un elenco di claim autorizzati e che pertanto, allo stato, risultano pending*”, nondimeno “*(...) su alcuni dei vant di efficacia attribuiti alla sostanza, appartenente alla categoria dei botanicals, che compone l’integratore*

*alimentare Immun'Age (Papaya), utilizzati dal professionista nei messaggi pubblicitari oggetto di contestazione - in particolare quelli concernenti le presunte proprietà di attività antiossidante, protezione dai radicali liberi e dai danni da stress ossidativo, l'USA si è comunque espressa in via negativa nell'anno 2011” (così, testualmente, nel provvedimento sanzionatorio dell'Autorità ai punti 35 e 36).*

Conclude sul punto il provvedimento dell'Autorità che “(...) *In attesa della definizione a livello comunitario della valutazione dei claim botanicals pending impiegabili nella comunicazione commerciale, il Ministero della Salute ha comunque pubblicato il Decreto del 9 luglio 2012, recante “Disciplina dell'impiego negli integratori alimentari di sostanze e preparati vegetali” il cui allegato ripropone le “Linee Guida ministeriali di Riferimento per gli effetti fisiologici” con le indicazioni ad oggi transitoriamente autorizzate per gli alimenti ed integratori che apportano - tramite una specifica parte della pianta - sostanze e preparati vegetali?” (così, al punto 37)*

Con riferimento alla Carica Papaya, l'Autorità ricorda che (al punto 38 del provvedimento) le indicazioni ministeriali circa gli effetti fisiologici che è lecito indicare nella pubblicità e sulla confezione del prodotto: “NATURALI DIFESA DELL'ORGANISMO. ANTIOSSIDANTE. FUNZIONE DIGESTIVA”.

10. – Orbene pare evidente al Collegio che, sulla base delle sopra riprodotte considerazioni preliminari contenute nel provvedimento 9 settembre 2014 n. 25087 l'Autorità non poteva giungere alla conclusione secondo la quale, per il prodotto in questione, si manifesta “*nel caso di specie del tutto disattesa la necessaria attenzione che impone la disciplina comunitaria in materia di presentazione e pubblicizzazione degli alimenti di cui al Reg. CE n. 1924/06, considerato che il professionista nell'attività di promozione ha attribuito al prodotto qualità e caratteristiche salutistiche che, non essendo oggetto di valutazione scientifica secondo l'iter comunitario previsto, devono ritenersi mendaci?*” (punto 74 del provvedimento).

Infatti è la stessa Autorità a chiarire che il prodotto in questione rientra nella categoria dei “*botanicals*” e che, con riferimento a questa categoria, il

Regolamento n. 432/2012 e il conseguente registro “(...) *non opera per i claim afferenti ai c.d. "botanicals" (...)*” (punto 35 del provvedimento).

Nel Regolamento n. 1924/2006, dopo la previsione del considerando 10, volta a chiarire gli obiettivi dell'intervento normativo comunitario, secondo la quale “*L'applicazione di profili nutrizionali come criterio è intesa ad evitare situazioni in cui le indicazioni nutrizionali o sulla salute occultano il valore nutrizionale complessivo di un dato prodotto alimentare e possono quindi fuorviare il consumatore che cerca di compiere scelte sane nel quadro di una dieta equilibrata. Scopo unico dei profili nutrizionali previsti dal presente regolamento è regolare le circostanze in cui sono possibili le indicazioni (...)*”, nel considerando 11 viene specificato che “*La definizione di profili nutrizionali dovrebbe tener conto del contenuto delle diverse sostanze nutritive e delle sostanze con un effetto nutrizionale o fisiologico, (...). Al momento di stabilire i profili nutrizionali, si dovrebbe tener conto delle diverse categorie di alimenti e del posto e del ruolo degli stessi nella dieta complessiva. Possono essere necessarie esenzioni dall'obbligo di rispettare i profili nutrizionali stabiliti per determinati alimenti o categorie di alimenti a seconda del loro ruolo e della loro importanza nella dieta della popolazione. Si tratterebbe di atti tecnici complessi e l'adozione dei provvedimenti relativi dovrebbe essere affidata alla Commissione, tenendo conto del parere dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare*”.

Pare dunque evidente, nel pensiero del regolatore comunitario che la previsione di un registro nel quale siano contemplati tutti i *claim* autorizzati possa prevedere anche delle esenzioni, con la conseguenza che la non inclusione nel registro non costituisce, in assoluto, presupposto di illegalità dell'utilizzo di un *claim* non registrato.

Non a caso nel Regolamento 432/2012, al considerando 10, si legge che: “*Tra le indicazioni presentate per essere sottoposte a valutazione la Commissione ne ha individuate diverse riguardanti gli effetti delle sostanze provenienti da piante o da erbe, comunemente denominate sostanze «botaniche», la cui valutazione scientifica non è stata ancora completata dall'Autorità. Vi sono inoltre diverse indicazioni sulla salute per le quali si rende necessaria una ulteriore valutazione prima che la Commissione possa vagliarne l'inclusione o meno nell'elenco delle indicazioni consentite, così come vi sono*

*indicazioni, già valutate, per le quali, a causa di altri fattori, il relativo esame non può essere completato dalla Commissione in questo momento”.*

Dopo aver chiarito, dunque, al considerando 10 che per i c.d. *botanicals* si rinvia ad un successivo provvedimento comunitario in attesa di chiarimenti scientifici circa le proprietà dei prodotti e le conseguenze (sia positive che negative) del loro utilizzo sulla salute, sempre al fine di rendere non ingannevole il messaggio che accompagna la loro pubblicizzazione, il Regolamento 432/2012, al considerando 11, a conferma dunque dell'assenza di qualsiasi presunzione di illegalità per i *claim* non inclusi nel registro perché non espressamente autorizzati, stabilisce che *“Le indicazioni la cui valutazione da parte dell’Autorità o il cui esame da parte della Commissione non sono stati ancora completati saranno pubblicate sul sito della Commissione e possono continuare a essere utilizzate a norma delle disposizioni di cui all’articolo 28, paragrafi 5 e 6, del regolamento (CE) n. 1924/2006”.*

Deriva da quanto sopra che considerare l'utilizzo di *claim* non rientranti tra quelli autorizzati dalla Commissione europea di un prodotto riconducibile (per espressa indicazione dell'Autorità) alla categoria dei c.d. *botanicals* non può costituire il presupposto principale, come la stessa Autorità ha (invece) affermato di voler considerare nel provvedimento sanzionatorio impugnato da Named, per sostenere l'antigiuridicità del comportamento di Named attraverso l'utilizzo dei *claim* più sopra riprodotti.

Non ha poi pregio il richiamo effettuato dall'Autorità nel provvedimento n. 25087 del 9 settembre 2014, al fine di rafforzare l'ipotesi dell'assenza di autorizzazione dei *claim* in questione, quale principale presupposto del comportamento antigiuridico posto in essere dalla Named, al decreto del Ministero della salute 9 luglio 2012, in quanto conterrebbe la lista provvisoria dei *claim* autorizzati in Italia nel settore dei prodotti vegetali, atteso che nel decreto in questione non si evidenzia tale portata delle prescrizioni in esso contenute, visto che all'art. 1 precisa che *“Il presente decreto reca l'elenco delle sostanze e dei preparati vegetali ammessi all'impiego negli integratori alimentari”* e che il

decreto, nelle disposizioni successive, non fa in nessuna parte riferimento ai *claim* pubblicitari, oggetto dei due regolamenti comunitari sopra indicati e assunti a parametro normativo dall’Autorità nel provvedimento sanzionatorio del 2014 al fine di considerare antiggiuridico l’utilizzo dei *claim* fatti propri da Named per pubblicizzare il prodotto “Immun’Age”.

11. – Ritenuto, dunque, infondato il primo motivo di appello proposto dall’Antitrust, si può analizzare il secondo complesso motivo di appello con il quale si contesta la correttezza delle conclusioni alle quali è giunto il primo giudice in merito alla *“l’idoneità del contenuto dei messaggi a creare allarmismo e pericolo, inducendo i soggetti più deboli ad acquistare il prodotto temendo l’invecchiamento o il rischio di malattie degenerative”* (così, testualmente, al punto 12 della sentenza qui oggetto di appello), dovendosi considerare i messaggi pubblicitari utilizzati da Named alla stregua di una pratica commerciale scorretta, in quanto idonei a disorientare il consumatore in merito al reale contenuto ed efficacia del prodotto pubblicizzato.

All’esame della questione vanno premesse alcune considerazioni generali (già diffusamente rappresentate dalla Sezione nella sentenza 19 febbraio 2019 n. 1167, che qui di seguito in parte si ritiene opportuno riprodurre).

L’espressione “pratiche commerciali scorrette” designa il complesso delle condotte che formano oggetto del divieto generale sancito dall’art. 20 d.lgs. 6 settembre 2005 n. 206 (c.d. Codice del consumo), in attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 11 maggio 2005, n. 2005/29/Ce. La finalità perseguita dalla direttiva europea consiste nel garantire, a termini del suo considerando 23, un elevato livello comune di tutela dei consumatori procedendo ad un’armonizzazione completa delle norme relative alle pratiche commerciali sleali delle imprese, ivi compresa la pubblicità sleale, nei confronti dei consumatori.

Per “pratiche commerciali” - assoggettate al titolo III della parte II del surrichiamato Codice del consumo - si intendono tutti i comportamenti tenuti da professionisti che siano oggettivamente “correlati” alla “promozione,

vendita o fornitura” di beni o di servizi a consumatori, e posti in essere anteriormente, contestualmente o anche posteriormente all'instaurazione dei rapporti contrattuali. La condotta tenuta dal professionista può consistere in dichiarazioni, atti materiali, o anche semplici omissioni.

Quanto ai criteri in applicazione dei quali deve stabilirsi se una determinata pratica commerciale sia o meno “scorretta”, l'art. 20, comma 2, del ridetto Codice del consumo stabilisce, in termini generali, che una pratica commerciale è scorretta se “*è contraria alla diligenza professionale*” ed “*è falsa o idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori*”.

Nella trama normativa, la definizione generale si scompone tuttavia in due diverse categorie di pratiche scorrette: le pratiche ingannevoli (di cui agli art. 21 e 22) e le pratiche aggressive (di cui agli art. 24 e 25).

Il legislatore ha inoltre analiticamente individuato una serie di specifiche tipologie di pratiche commerciali (le c.d. “liste nere”) da considerarsi sicuramente ingannevoli e aggressive (art. 23 e 26, cui si aggiungono le previsioni “speciali” di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 21 e all'art. 22-*bis*), senza che si renda necessario accertare la sua contrarietà alla “diligenza professionale” nonché dalla sua concreta attitudine “a falsare il comportamento economico del consumatore”.

Il carattere ingannevole di una pratica commerciale dipende 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 o di un servizio e che, in tal modo, sia idonea a indurre detto consumatore ad adottare una decisione di natura commerciale che non avrebbe adottato in assenza di tale pratica. Quando tali caratteristiche ricorrono cumulativamente, la pratica è considerata ingannevole e, pertanto, deve essere vietata.

La condotta omissiva, poi, per essere considerata ingannevole, deve avere ad oggetto “*informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno*” per prendere una decisione consapevole (art. 22). Al riguardo, va rimarcato che, in tutte le ipotesi in cui la pratica commerciale integri gli estremi di un “invito all'acquisto” (locuzione che comprende le comunicazioni commerciali) debbono considerarsi sempre e comunque “rilevanti” le informazioni relative alle “caratteristiche principali del prodotto” (art. 22, comma 4, Codice del consumo nonché art. 7, paragrafo 4, della direttiva europea). In assenza di tali informazioni, un invito all'acquisto si considera quindi ingannevole (cfr., per tutte, CGUE, sentenza del 12 maggio 2011, Ving Sverige, C-122/10, EU:C:2011:299, punto 24).

Per quanto fin qui illustrato, il punto di riferimento soggettivo è dunque quello del consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, tenendo conto di fattori sociali, culturali e linguistici (cfr. CGUE, sentenza del 12 maggio 2011, C-122/10, punto 22).

Come risulta dal “considerando 18” della direttiva 2005/29, la nozione di “consumatore medio” non è una nozione statistica e che, per determinare la reazione tipica di tale consumatore in una determinata situazione, gli organi giurisdizionali e le autorità nazionali devono esercitare la loro facoltà di giudizio.

Deve pure specificarsi che, ai sensi dell'art. 20, comma 3, del Codice del consumo, “*le pratiche commerciali che, pur raggiungendo gruppi più ampi di consumatori, sono idonee a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico solo di un gruppo di consumatori chiaramente individuabile, particolarmente vulnerabili alla pratica o al prodotto cui essa si riferisce a motivo della loro infermità mentale o fisica, della loro età o ingenuità, in un modo che il professionista poteva ragionevolmente prevedere, sono valutate nell'ottica del membro medio di tale gruppo*”.

12. - Orbene, secondo le coordinate interpretative sopra tracciate, allorquando una pratica commerciale - ivi compreso, come nel caso che qui interessa, un messaggio commerciale - utilizzata da un imprenditore costituisce, nel suo

insieme e in ragione delle singole modalità di sviluppo, il presupposto idoneo ad ingannare in qualsiasi modo le scelte del consumatore, ovvero a fuorviarle inquinando la sua libera scelta, essa va ricondotta nella categoria degli atti (od omissioni) contrari alla “diligenza professionale”, oltre che atti “a falsare il comportamento economico del consumatore” e per ciò stesso essa si proietta nell'orbita di tutela del Codice del consumo.

Nel caso di specie, fermo per quanto si è più sopra chiarito circa l'assenza di un divieto di utilizzo di *claim* con riferimento al prodotto in questione, per mancanza di normazione comunitaria che disponga in tal senso trattandosi di c.d. *botanicals*, non pare rinvenirsi all'evidenza, dall'esegesi delle espressioni utilizzate dalla Named nei *claim* “incriminati”, una capacità ingannevole delle informazioni offerte al pubblico, né l'utilizzo di “*terminologie non facilmente comprensibili per il consumatore medio impedendogli di percepire l'esatta natura del prodotto*”, come ha testualmente affermato l'Autorità nel provvedimento impugnato.

La stessa Autorità afferma (punto 69 del provvedimento) che il prodotto “*è un integratore alimentare antiossidante*”, specificando che la confezione (del prodotto stesso) lo chiarisce, ma segnalando che rispetto ad esso “*non risultano confermate le amplissime proprietà salutistiche vantate nelle diverse comunicazioni commerciali*”. Ma in dette comunicazioni commerciali il riferimento più frequente è relativo al ruolo di “*coadiuvante*”, di “*rafforzamento*” e di “*aiuto*” alle fisiologiche difese immunitarie dell'organismo che può avere il prodotto.

Sicché, tenuto conto che l'Autorità non ha ritenuto di voler neppure considerare, nel corso dell'istruttoria che ha condotto all'adozione del provvedimento sanzionatorio, la copiosa produzione scientifica che deponeva per la reale sussistenza di proprietà positive nel prodotto, nello stesso tempo la medesima Autorità non ha neppure dimostrato adeguatamente la pericolosità dei messaggi e soprattutto la idoneità degli stessi ad indurre in errore il consumatore in ordine alle proprietà del prodotto, attesa l'attuale

condizione di non assolutezza delle conclusioni scientifiche attinenti agli effetti positivi sulla salute dei c.d. *botanicals*.

In tale prospettiva diffondere un messaggio del tipo “*Gli ultimissimi studi condotti con FPP®*, mostrano le nuove prospettive dell’integratore *Immun’Age®* nella nutrigenomica (scienza che studia come i nutrienti siano in grado di intervenire sul DNA per attivare quei geni, detti vitageni, che intervengono per impedire che nell’organismo insorgano alcune patologie)”, non pare oggettivamente idoneo, da solo, a confondere il consumatore (di media cultura e dunque anche non necessariamente avveduto nello specifico settore) circa le proprietà del prodotto né lo induce all’acquisto dello stesso in ragione di asserite proprietà medicinali, mantenendosi il messaggio pubblicitario pur sempre nell’alveo della funzione “ancillare” e “coadiuvante” del suo utilizzo, anche in caso di presenza di patologie, rispetto alla terapia medico-farmacologica.

Ne deriva che anche il secondo motivo di appello non si presta ad essere accolto.

13. – In ragione di tutto quanto si è sopra esposto l’appello non può trovare accoglimento a seguito della infondatezza dei motivi di gravame dedotti dall’Autorità, con conseguente conferma della sentenza di primo grado e dell’accoglimento, nei limiti espressi in detta sentenza, del ricorso di primo grado.

Le spese del grado di giudizio possono compensarsi tra le parti in lite sussistendo i presupposti di cui all’art. 92 c.p.c, per come espressamente richiamato dall’art. 26, comma 1, c.p.a..

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull’appello (n. R.g. 10464/2015), lo respinge e, per l’effetto, conferma la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sez. I, 9 settembre 2015 n. 11119 con la quale è stato accolto il ricorso (n. R.g. 14014/2014) proposto in primo grado.

Spese del grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nelle Camere di consiglio dei giorni 18 luglio 2019 e 19 settembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Stefano Toschei**

**IL PRESIDENTE**  
**Sergio Santoro**

IL SEGRETARIO