

Publicato il 25/05/2026

N. 04205/2026REG.PROV.COLL.
N. 02465/2025 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 2465 del 2025, proposto da QC Terme s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giancarlo Tanzarella, Elena Tanzarella, Rosanna Macis e Giovanni Corbyons, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Terme e Grandi Alberghi di Sirmione s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Marzia Luisa Malcangio, Riccardo De Vergottini e Marco Petitto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Federterme - Federazione Italiana delle Industrie Termali delle Acque Minerali e del Benessere Termale, in persona del legale rappresentante pro tempore,

rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Piazza e Annunziata Abbinente, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Prima, n. 3410 del 17 febbraio 2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, di Terme e Grandi Alberghi di Sirmione S.p.A. e della Federterme - Federazione Italiana delle Industrie Termali delle Acque Minerali e del Benessere Termale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2026, il Cons. Roberto Caponigro e uditi per le parti gli avvocati Giovanni Corbyons, Maria Laura Tripodi, per delega dell'avvocato Marco Petitto, e Andrea Marco Colarusso, in dichiarata delega degli avvocati Angelo Piazza e Annunziata Abbinente;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Società Terme e Grandi Alberghi di Sirmione s.p.a., in data 31 gennaio 2023 con integrazione in data 28 luglio 2023, ha segnalato all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l'uso asseritamente improprio e fuorviante dei termini "terme" e "spa" nell'ambito della denominazione del gruppo QC Terme, quali in particolare la struttura QC Termegarda situata nel Comune di Calvagese della Riviera (BS), in quanto struttura priva di acque termali.

L'AGCM, nell'adunanza del 26 settembre 2023, ha ritenuto non sussistenti elementi sufficienti per un approfondimento istruttorio ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. c), del "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di

discriminazione e clausole vessatorie”, adottato dall’Autorità con delibera del 1° aprile 2015.

La segnalante ha impugnato tale provvedimento di archiviazione dinanzi al Tar per il Lazio che, con la sentenza della Sezione Prima n. 3410 del 17 febbraio 2025, ha accolto il ricorso e, per l’effetto, ha annullato il provvedimento impugnato.

Di talché, QC Terme s.r.l., avverso la detta sentenza, ha interposto il presente appello, articolando i seguenti motivi:

Erroneità ed ingiustizia della sentenza per superamento del limite di giurisdizione (art. 34, comma 3, c.p.a.) e non corretto esercizio del potere conformativo, anche in violazione dell’art. 6 Cedu.

Preso atto che il sito internet distingue in modo inequivoco le strutture termali dai centri benessere, il Tar avrebbe espresso un autonomo convincimento, tale da introdurre un apprezzamento di merito.

La chiusura della fase preistruttoria non potrebbe comportare valutazioni sul merito, in quanto è solo una valutazione sommaria dell’esistenza di potenziali situazioni di criticità, per cui le espressioni contenute nella sentenza gravata sarebbero valutazioni semmai proprie dell’Autorità e, quindi, del provvedimento conclusivo, mentre sarebbe inammissibile che il giudice caduchi l’atto preistruttorio con parole tali da rendere evidente come il riesercizio del potere non potrebbe che svolgersi sul presupposto secondo cui la presenza nella denominazione sociale delle controllate di quella della controllante costituisce una formula elusiva del dettato normativo.

Il Tar si sarebbe pronunciato prima ancora dell’Autorità e questa costituirebbe una violazione del divieto sancito dall’art. 34, comma 3, c.p.a.

L’effetto ultimo della censura mossa avverso la sentenza sarebbe la lesione del diritto di difesa della controinteressata nella fase procedimentale.

Ingiustizia della sentenza per carenza di motivazione e falsa applicazione di norme di legge e regolamentari (d.lgs. n. 145 del 2007, d.lgs. n. 206 del 2005 e delibera AGCM 1° aprile 2015, n. 25411).

Il Tar avrebbe operato una interpretazione estensiva delle norme attributive dei poteri dell'AGCM, perché ha ritenuto che, in base ad esse, l'Autorità possa inibire l'uso della parola "terme" nella denominazione sociale dell'impresa, non avvedendosi che si tratterebbe di fattispecie che, ove mai idonea a determinare un'alterazione della concorrenza, troverebbe rimedio nel disposto di cui all'art. 2598 c.c., che devolve tale questione al giudice ordinario.

Non rientrerebbe nelle competenze dell'Autorità sindacare la denominazione sociale, sicché, assumendo assertivamente il contrario, la decisione si porrebbe in contrasto con la norma primaria attributiva dei poteri dell'AGCM.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato si è costituita in giudizio.

Terme e Grandi Alberghi di Sirmione ha analiticamente contestato la fondatezza delle censure dedotte concludendo per il rigetto dell'appello. Alle difese di quest'ultima ha aderito Federterme che ha parimenti argomentato per il rigetto dell'appello.

L'appellante e le parti appellate hanno prodotto ulteriori memorie a sostegno delle rispettive difese.

All'udienza pubblica del 23 aprile 2026, la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. L'appello è infondato e va di conseguenza respinto.

3. Il Tar non ha ecceduto nell'esercizio dei propri poteri giurisdizionali, né ha statuito con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati.

Nell'archiviazione della segnalazione, l'Autorità ha riscontrato che la struttura QC Termegarda è pubblicizzata, nel sito della società QC Terme s.r.l., nella sezione dedicata ai "centri benessere", che risulta distinta da quella dedicata ai "centri termali", che non vi è menzione della presenza di acque o cure termali nella struttura medesima e che anche le altre strutture prive di acque termali facenti capo alla società segnalata sono collocate nella sezione "centri benessere".

Il Tar per il Lazio, con la sentenza impugnata, ha in primo luogo correttamente e condivisibilmente precisato che: "il sindacato sul

provvedimento con cui Agcm archivia una determinata denuncia o comunque rifiuta di intervenire segue le regole generali del processo di legittimità, ossia si concretizza in un controllo sulla ragionevolezza, la logicità e la coerenza della motivazione e sull'adeguatezza e proporzionalità dell'attività istruttoria svolta, dovendosi evitare nel contempo attività manifestamente insufficienti ed all'opposto non dovendosi dare corso ad ulteriori attività meramente defatigatorie in presenza di approfondimenti adeguati ((Tar Lazio, Sez. I, 15 marzo 2022, n. 2940; Cons. Stato, 26 gennaio 2022, n. 538 Cons. Stato, sez. VI, 26 gennaio 2022, n. 538).

L'avvio di un procedimento istruttorio rientra, infatti, nei poteri discrezionali dell'Autorità, che deve valutare se gli elementi prodotti configurino la sussistenza di condotte che possono avere un rilievo nell'ambito del sistema della concorrenza”.

Il giudice di primo grado ha poi dedotto l'illegittimità del provvedimento di archiviazione dal fatto che l'AGCM non ha adeguatamente approfondito una delle circostanze oggetto della segnalazione.

Nello specifico, il Tar ha essenzialmente evidenziato che “non è stato menzionato, nel provvedimento impugnato, il fatto che tali strutture utilizzino il termine “terme” già nella denominazione (“QC Termegarda”, così come “QC TermeRoma”, “QC TermeMilano” ecc.), mentre risulta evidente che l'inserire, nella sigla che individua tali strutture, la parola “terme”, risulta già di per sé idoneo a ingenerare nel consumatore il convincimento che il centro in questione sia di natura termale e utilizzi acque termali in senso proprio”, laddove “Le disposizioni di legge sopra citate sono chiare nel precisare che i termini "terme", "termale" "acqua termale", "fango termale", "idrotermale", "idromineraie", "thermae", "spa (salus per aquam)" devono essere utilizzati esclusivamente con riferimento alle fattispecie aventi riconosciuta efficacia terapeutica ai sensi del comma 1, lettera b), sicché avrebbe dovuto essere analizzata la portata potenzialmente decettiva di tali espressioni non solo in relazione alle informazioni fornite ai consumatori sul sito internet della

controinteressata, ma anche con riferimento alla denominazione stessa utilizzata ai fini dell'esercizio di tali attività per le strutture che non usufruiscono di acque o fonti termali", per cui "L'omissione di tale considerazione concerne ... un aspetto essenziale della pratica scorretta segnalata, con conseguente sussistenza di un deficit istruttorio e motivazionale al riguardo".

Ora, se è vero che il primo giudice ha ricostruito il quadro normativo in materia, individuando taluni profili di cui l'Amministrazione avrebbe dovuto tenere conto, e si è conseguentemente soffermato sul fatto che la terminologia evocativa del concetto termale deve essere utilizzata esclusivamente con riferimento alle fattispecie aventi riconosciuta efficacia terapeutica, è indubbio però che detto giudice ha valutato l'assenza di considerazione di un elemento essenziale per la valutazione in fase preistruttoria, l'utilizzo della parola "terme" nella denominazione dei centri privi di acqua termale, deducendone una chiara carenza nell'istruttoria e nella motivazione.

Ne consegue che il sindacato giurisdizionale di legittimità svolto dal Tar si è mantenuto nell'ambito suo proprio, ritenendo fondate le censure di difetto di istruttoria e di motivazione e rimettendo all'Autorità ogni valutazione circa l'esito della fase preistruttoria e l'eventuale avvio della fase istruttoria.

D'altra parte, se il giudice non avesse affrontato o non potesse affrontasse anche questioni di carattere sostanziale, il sindacato giurisdizionale sugli atti di archiviazione sarebbe svuotato, se non impossibile, essendo precluso l'accertamento, sia pure sommario, di potenziali profili di criticità nella condotta dell'impresa segnalata.

Infatti, il lamentato deficit istruttorio e motivazionale affonda le proprie radici in valutazioni di tipo contenutistico, del genere di quelle effettuate dal Tar nel caso di specie, in assenza delle quali la lamentata carenza non potrebbe essere accertata.

Ne consegue che, a seguito del disposto annullamento, come già evidenziato nel decreto presidenziale di questa Sezione n. 2570 dell'11 luglio 2025 che ha

respinto l'istanza cautelare di misure cautelari monocratiche proposta dall'appellante, l'Autorità dovrà esercitare nuovamente il suo autonomo apprezzamento, non derivando dalla sentenza impugnata alcun automatismo interpretativo o lesione dei diritti procedurali della Società, la quale potrà far valere le proprie ragioni nel rinnovato procedimento pre-istruttorio, all'esito del quale l'Autorità deciderà se sussistano, o meno, i presupposti per l'avvio del procedimento istruttorio.

4. Parimenti infondato è il secondo motivo di appello, in quanto ben può la terminologia utilizzata nella denominazione sociale assumere valenza pubblicitaria e contribuire ad orientare illecitamente le scelte dei consumatori.

Peraltro, anche in relazione a tale profilo, non deriva dalla sentenza del Tar alcun automatismo, dovendo l'Autorità svolgere il proprio autonomo apprezzamento pure in ordine alla corretta, o ingannevole, utilizzazione della parola "terme" nella denominazione dell'impresa.

Occorre aggiungere che l'art. 2598 c.c., invocato dall'appellante, disciplina gli atti di concorrenza sleale che, pur potendo concretizzarsi in condotte idonee a creare confusione con i prodotti e con l'attività di un concorrente; concerne comunque un ambito diverso dalla tutela consumeristica, cui afferisce la fattispecie in esame, per cui non si tratta affatto dell'esercizio di un potere sottratto alla competenza dell'Autorità, ma di un potere riconducibile all'accertamento di pratiche commerciali scorrette a tutela dei consumatori, di cui l'AGCM è istituzionalmente investita e che è tenuta obbligatoriamente ad esercitare.

5. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e, liquidate complessivamente in € 6.000,00 (seimila/00), oltre accessori di legge, sono poste a carico dell'appellante ed a favore, in parti uguali (ciascuna per € 3.000,00), di Terme e Grandi Alberghi di Sirmione s.p.a. e di Federterme, le spese sono invece compensate nei confronti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando, respinge l'appello in epigrafe (R.G. n. 2465 del 2025).

Condanna l'appellante al pagamento delle spese del giudizio, liquidate complessivamente in € 6.000,00 (seimila/00), oltre accessori di legge, in favore, in parti uguali (ciascuna per € 3.000,00), di Terme e Grandi Alberghi di Sirmione s.p.a. e di Federterme; compensa le spese nei confronti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2026, con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

Giovanni Gallone, Consigliere

Marco Poppi, Consigliere

Giovanni Pascuzzi, Consigliere

L'ESTENSORE
Roberto Caponigro

IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO