



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

LAILA MEDINA

presentate il 16 dicembre 2021¹

Causa C-533/20

Upfield Hungary Kft.

contro

Somogy Megyei Kormányhivatal

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Kúria (Corte suprema, Ungheria)]

«Rinvio pregiudiziale – Tutela dei consumatori – Regolamento (UE) n. 1169/2011 – Fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori – Indicazioni obbligatorie – Elenco degli ingredienti – Denominazione specifica – Regolamento (CE) n. 1925/2006 – Aggiunta di vitamine agli alimenti – Obbligo di indicare la denominazione generica delle vitamine e le formule vitaminiche»

I. Introduzione

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale in esame verte sull'interpretazione del regolamento (UE) n. 1169/2011², che detta norme generali in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, in combinato disposto con il regolamento (CE) n. 1925/2006³, che concerne l'aggiunta di vitamine, minerali e di talune altre sostanze agli alimenti.
2. Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra la Upfield Hungary Kft. (in prosieguo: la «Upfield») e il Somogy Megyei Kormányhivatal (servizio amministrativo della provincia di Somogy, Ungheria) vertente su una decisione con la quale tale autorità ha ingiunto alla Upfield di modificare l'etichettatura di un prodotto alimentare contenente vitamine aggiunte commercializzato in Ungheria.

¹ Lingua originale: l'inglese.

² Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione (GU 2011, L 304, pag. 18).

³ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'aggiunta di vitamine e minerali e di talune altre sostanze agli alimenti (GU 2006, L 404, pag. 26).

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Regolamento n. 1169/2011

3. Il regolamento n. 1169/2011 stabilisce le basi che garantiscono un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto delle differenze di percezione dei consumatori e delle loro esigenze in materia di informazione, garantendo al tempo stesso il buon funzionamento del mercato interno.

4. L'articolo 2, paragrafo 2, lettere f), h), n), o) e s) del regolamento n. 1169/2011 stabilisce che, ai fini di tale regolamento, si applicano le seguenti definizioni dei termini «ingrediente», «ingrediente composto», «denominazione legale», «denominazione usuale» e «sostanza nutritiva»:

«(...)

f) “ingrediente”: qualunque sostanza o prodotto, compresi gli aromi, gli additivi e gli enzimi alimentari, e qualunque costituente di un ingrediente composto utilizzato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento e ancora presente nel prodotto finito, anche se sotto forma modificata; i residui non sono considerati come ingredienti;

(...)

h) “ingrediente composto”: un ingrediente che è esso stesso il prodotto di più ingredienti;

(...)

n) “denominazione legale”: la denominazione di un alimento prescritta dalle disposizioni dell'Unione a esso applicabili o, in mancanza di tali disposizioni, la denominazione prevista dalle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative applicabili nello Stato membro nel quale l'alimento è venduto al consumatore finale o alle collettività;

o) “denominazione usuale”: una denominazione che è accettata quale nome dell'alimento dai consumatori dello Stato membro nel quale tale alimento è venduto, senza che siano necessarie ulteriori spiegazioni;

(...)

s) “sostanza nutritiva”: le proteine, i carboidrati, i grassi, le fibre, il sodio, le vitamine e i minerali elencati nell'allegato XIII, parte A, punto 1, del presente regolamento e le sostanze che appartengono o sono componenti di una di tali categorie;

(...)».

5. L'articolo 3 del regolamento n. 1169/2011, rubricato «Obiettivi generali», così dispone ai paragrafi 1, 2 e 4:

«1. La fornitura di informazioni sugli alimenti tende a un livello elevato di protezione della salute e degli interessi dei consumatori, fornendo ai consumatori finali le basi per effettuare delle scelte consapevoli e per utilizzare gli alimenti in modo sicuro, nel rispetto in particolare di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche.

2. La normativa in materia di informazioni sugli alimenti intende stabilire nell'Unione le condizioni per la libera circolazione degli alimenti legalmente prodotti e commercializzati, tenuto conto, ove opportuno, della necessità di proteggere gli interessi legittimi dei produttori e di promuovere la fabbricazione di prodotti di qualità.

(...)

4. I cittadini e le parti interessate sono consultati in maniera aperta e trasparente, direttamente o attraverso organi rappresentativi, nel corso dell'elaborazione, della valutazione e della revisione della legislazione alimentare, a meno che l'urgenza della questione non lo permetta».

6. L'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011, rubricato «Principi che disciplinano le informazioni obbligatorie sugli alimenti», così dispone:

«Nel valutare se occorre imporre informazioni obbligatorie sugli alimenti e per consentire ai consumatori di effettuare scelte consapevoli, si prende in considerazione il fatto che la maggioranza dei consumatori ritiene particolarmente necessarie alcune informazioni cui attribuisce un valore significativo o si tiene conto di alcuni elementi generalmente ritenuti utili per il consumatore».

7. L'articolo 7, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1169/2011, rubricato «Pratiche leali d'informazione», stabilisce quanto segue:

«1. Le informazioni sugli alimenti non inducono in errore, in particolare:

a) per quanto riguarda le caratteristiche dell'alimento e, in particolare, la natura, l'identità, le proprietà, la composizione (...);

(...)

c) suggerendo che l'alimento possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche, in particolare evidenziando in modo esplicito la presenza o l'assenza di determinati ingredienti e/o sostanze nutritive;

(...)

2. Le informazioni sugli alimenti sono precise, chiare e facilmente comprensibili per il consumatore».

8. L'articolo 9 di tale regolamento, rubricato «Elenco delle indicazioni obbligatorie», prevede, al paragrafo 1, quanto segue:

«Conformemente agli articoli da 10 a 35 e fatte salve le eccezioni previste nel presente capo, sono obbligatorie le seguenti indicazioni:

(...)

b) l'elenco degli ingredienti;

(...)

l) una dichiarazione nutrizionale».

9. L'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 1169/2011, sotto la rubrica «Denominazione dell'alimento», così recita:

«La denominazione dell'alimento è la sua denominazione legale. In mancanza di questa, la denominazione dell'alimento è la sua denominazione usuale; ove non esista o non sia utilizzata una denominazione usuale, è fornita una denominazione descrittiva».

10. L'articolo 18, paragrafi 1 e 2, di tale regolamento, rubricato «Elenco degli ingredienti», così dispone:

«1. L'elenco degli ingredienti reca un'intestazione o è preceduto da un'adeguata indicazione che consiste nella parola “ingredienti” o la comprende. L'elenco comprende tutti gli ingredienti dell'alimento, in ordine decrescente di peso, così come registrati al momento del loro uso nella fabbricazione dell'alimento.

2. Gli ingredienti sono designati, se del caso, con la loro denominazione specifica, conformemente alle regole previste all'articolo 17 e all'allegato VI».

11. L'articolo 30, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1169/2011, relativo al contenuto della dichiarazione nutrizionale di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera l), di tale regolamento, così dispone:

«1. La dichiarazione nutrizionale obbligatoria reca le indicazioni seguenti:

a) il valore energetico; e

b) la quantità di grassi, acidi grassi saturi, carboidrati, zuccheri, proteine e sale.

(...)

2. Il contenuto della dichiarazione nutrizionale obbligatoria di cui al paragrafo 1 può essere integrato con l'indicazione delle quantità di uno o più dei seguenti elementi:

(...)

f) i sali minerali o le vitamine elencati all'allegato XIII, parte A, punto 1, e presenti in quantità significativa secondo quanto definito nella parte A, punto 2, di tale allegato».

12. L'allegato XIII del regolamento n. 1169/2011, dal titolo «Consumi di riferimento», contiene una parte A, intitolata «Consumi di riferimento giornalieri per vitamine e sali minerali (adulti)». Il suo punto 1 elenca le «Vitamine e sali minerali che possono essere dichiarati e relativi valori nutritivi di riferimento (VNR)». Tra tali vitamine figurano la vitamina A e la vitamina D.

2. Regolamento n. 1925/2006

13. Il regolamento n. 1925/2006 armonizza le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'aggiunta di vitamine e minerali e di talune sostanze di altro tipo agli alimenti, al fine di garantire l'efficace funzionamento del mercato interno assicurando al tempo stesso un elevato livello di tutela dei consumatori.

14. L'articolo 3, paragrafo 1, di tale regolamento, rubricato «Requisiti per l'aggiunta di vitamine e minerali», così dispone:

«Solo le vitamine e/o i minerali elencati nell'allegato I, nelle forme elencate nell'allegato II, possono essere aggiunti agli alimenti, in conformità con le disposizioni del presente regolamento».

15. L'articolo 7, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1925/2006, concernente l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità, così dispone:

«2. L'etichettatura, la presentazione e la pubblicità degli alimenti ai quali siano stati aggiunti vitamine e minerali non traggono in errore o ingannano il consumatore riguardo al valore nutrizionale dell'alimento che può risultare dall'aggiunta di tali sostanze nutritive.

3. L'etichettatura nutrizionale dei prodotti ai quali siano stati aggiunti vitamine e minerali e che sono disciplinati dal presente regolamento è obbligatoria. Le informazioni da fornire consistono in quanto specificato all'articolo 30, paragrafo 1, del regolamento [n. 1169/2011] e nelle quantità totali di vitamine e minerali qualora essi siano aggiunti all'alimento».

16. L'allegato I del regolamento n. 1925/2006, che elenca le «Vitamine e minerali che possono essere aggiunti agli alimenti», menziona, in particolare, la «vitamina A» e la «vitamina D».

17. L'allegato II di tale regolamento, che elenca le «Formule vitaminiche e sostanze minerali che possono essere aggiunte agli alimenti», comprende, in particolare, sotto il titolo «Vitamina A», quattro formule vitaminiche, cioè «retinolo», «acetato di retinile», «palmitato di retinile» e «beta-carotene». Inoltre, sotto il titolo «Vitamina D», esso elenca due formule vitaminiche, denominate «colecalfiferolo» ed «ergocalciferolo».

III. Fatti, procedimento e questione pregiudiziale

18. La Upfield esercita attività connesse alla commercializzazione di margarine in Ungheria, tra cui un prodotto denominato «Flóra ProActiv», margarina con 35% di materia grassa e steroli vegetali aggiunti. Nell'elenco degli ingredienti di tale prodotto sono contenuti i termini «vitamine (A, D)» per indicare che il prodotto contiene vitamine A e D aggiunte.

19. Il servizio amministrativo della provincia di Somogy, competente nel settore della tutela dei consumatori, ha ritenuto che l'etichettatura del prodotto della Upfield non rispettasse il regolamento n. 1169/2011 e ha adottato una decisione con cui ingiungeva alla Upfield di porre fine all'infrazione con effetto immediato. In sostanza, esso ha considerato che, ai sensi del regolamento n. 1169/2011, in combinato disposto con il regolamento n. 1925/2006, l'etichettatura dei prodotti alimentari richiede che i vari ingredienti inclusi nella loro composizione siano indicati, qualora tali ingredienti siano vitamine, in aggiunta alle denominazioni delle formule vitaminiche utilizzate nel processo di fabbricazione.

20. Nell'ambito di un ricorso giurisdizionale proposto avverso tale decisione, il giudice di primo grado ha annullato quest'ultima per due motivi. In primo luogo, esso ha constatato che il regolamento n. 1169/2011 non definisce la nozione di «denominazione specifica» degli ingredienti dell'alimento, di cui all'articolo 18, paragrafo 2, di tale regolamento, né contiene altre disposizioni al riguardo. In secondo luogo, esso ha rilevato che il regolamento n. 1925/2006 prevede norme in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti contenenti vitamine aggiunte, ma non disciplina la designazione degli ingredienti. A tale riguardo, detto giudice ha concluso che non esiste alcuna disposizione che impedisca di far figurare fra gli ingredienti del prodotto le denominazioni «vitamina A» o «vitamina D».

21. L'autorità ungherese ha impugnato la sentenza del giudice di primo grado dinanzi alla Kúria (Corte suprema, Ungheria). Nella sua impugnazione essa sostiene, da un lato, che il regolamento n. 1169/2011 esige che l'etichettatura dei prodotti alimentari indichi la «denominazione specifica» di ciascuno degli ingredienti utilizzati nella loro composizione e, dall'altro, che, per quanto riguarda ingredienti quali le vitamine A e D, la «denominazione specifica» corrisponde alla formula vitaminica indicata nel regolamento n. 1925/2006. La stessa autorità sottolinea altresì che le formule utilizzate nella composizione degli alimenti sono rilevanti per motivi metodologici e tecnologici di misurazione, ai fini dell'esame analitico degli alimenti.

22. La Kúria (Corte suprema) ritiene che, nell'ambito del procedimento di cui trattasi, occorra determinare cosa debba intendersi per «denominazione specifica» ai fini dell'applicazione dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011, in particolare nel caso di vitamine aggiunte agli alimenti. Secondo tale giudice, l'assenza di una definizione di «denominazione specifica» nella normativa applicabile solleva una difficoltà interpretativa, confermata dalle prassi non uniformi dei distributori, delle autorità amministrative e dei giudici.

23. In tale contesto, la Kúria (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se le disposizioni del regolamento [n. 1169/2011], in particolare il suo articolo 18, paragrafo 2, debbano essere interpretate nel senso che, in caso di aggiunta di vitamine agli alimenti, nel designare gli ingredienti degli alimenti occorra indicare, oltre alla denominazione delle vitamine, anche la loro menzione secondo le formule vitaminiche che possono essere aggiunte agli alimenti».

24. La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata depositata nella cancelleria della Corte il 21 ottobre 2020. La Repubblica di Croazia, l'Ungheria e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. In tale causa non si è tenuta udienza. Tuttavia, le parti e le intervenienti hanno risposto per iscritto ai quesiti della Corte del 29 giugno 2021.

IV. Analisi

25. Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede se il regolamento n. 1169/2011 e, in particolare, il suo articolo 18, paragrafo 2, debbano essere interpretati nel senso che, in caso di aggiunta di vitamine a un alimento, l'elenco degli ingredienti deve includere, oltre alla denominazione generica delle vitamine⁴ – ad esempio, vitamina A e vitamina D – la formula vitaminica utilizzata, come elencata nell'allegato II del regolamento n. 1925/2006.

26. In via preliminare, nella misura in cui, con la sua questione, il giudice del rinvio si interroga sull'interpretazione dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011, che riguarda il modo in cui gli ingredienti alimentari devono essere indicati nell'etichettatura, tale giudice parte dal presupposto che le vitamine rientrino nella nozione di «ingrediente», quale definita all'articolo 2, paragrafo 2, lettera f), di tale regolamento.

27. Occorre dunque esaminare brevemente, anzitutto, la questione se le vitamine rientrino nella nozione di «ingrediente» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera f), del regolamento n. 1169/2011. Analizzerò in seguito se l'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011 debba essere interpretato nel senso che, qualora una vitamina sia aggiunta a un alimento, l'elenco degli ingredienti deve comprendere, oltre alla denominazione generica di tale vitamina, anche la denominazione della sua formula vitaminica.

A. Le vitamine quali ingredienti ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera f), del regolamento n. 1169/2011

28. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera f), del regolamento n. 1169/2011, per «ingrediente» si intende, sostanzialmente, qualunque sostanza o prodotto e qualunque costituente di un ingrediente composto utilizzato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento e ancora presente nel prodotto finito. Di converso, l'articolo 2, paragrafo 2, lettera s), del regolamento n. 1169/2011 stabilisce che per «sostanza nutritiva» si intendono le proteine, i carboidrati, i grassi, le fibre, il sodio, le vitamine e i minerali elencati nell'allegato XIII, parte A, punto 1, di tale regolamento e le sostanze che appartengono a una di tali categorie.

29. Ne consegue che, mentre le vitamine sono espressamente definite come sostanze nutritive nel regolamento n. 1169/2011, si pone la questione se esse possano essere considerate anche ingredienti ai fini dello stesso regolamento.

30. A tale riguardo, osservo che la Corte ha già interpretato la nozione di «ingrediente» nel settore della normativa dell'Unione in materia di informazioni sugli alimenti. Nella sentenza di cui alla causa Bablok e a.⁵, la Corte ha statuito che il polline contenuto in integratori alimentari a base di polline doveva essere qualificato come «ingrediente» ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2000/13/CE⁶, «dal momento che vi [era] incorporato durante la loro fabbricazione o la loro preparazione». Pertanto, il criterio utilizzato dalla Corte per stabilire se una sostanza

⁴ In mancanza di un termine preciso nella normativa applicabile, l'espressione «denominazione generica» è utilizzata, nelle presenti conclusioni, per indicare la denominazione delle vitamine nella loro forma generica.

⁵ Sentenza del 6 settembre 2011 (C-442/09, EU:C:2011:541, punto 74).

⁶ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità (GU 2000, L 109, pag. 29).

potesse essere considerata un «ingrediente» di un alimento era fondato sulla seconda parte dell'articolo 6, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2000/13, riguardante l'uso di tale sostanza nella fabbricazione o nella preparazione di un prodotto alimentare.

31. La definizione del termine «ingrediente» di cui all'articolo 6, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2000/13 è, con alcune aggiunte, la stessa contenuta nell'articolo 2, paragrafo 2, lettera f), del regolamento n. 1169/2011, che ha sostituito la menzionata direttiva. A mio avviso, pertanto, al caso di specie dovrebbe applicarsi lo stesso approccio interpretativo⁷.

32. Come precisato dalla Commissione nelle sue osservazioni, è possibile che una sostanza nutritiva sia utilizzata nella fabbricazione di un prodotto alimentare e che sia presente anche nel prodotto finito. Ciò si verifica principalmente quando sostanze utilizzate nella preparazione di prodotti alimentari sono sostanze nutritive pure o quasi pure, come zuccheri, sale o anche vitamine, che potrebbero quindi rientrare nella nozione di «ingrediente» ai sensi del regolamento n. 1169/2011.

33. Infatti, la caratteristica peculiare dei prodotti oggetto della presente causa, che sono alimenti con vitamine aggiunte, risiede nel fatto che le vitamine sono inserite come sostanze distinte nel corso del processo di fabbricazione dell'alimento, al fine di arricchirlo o di accentuare le sue caratteristiche nutrizionali⁸. Ciò vale, a maggior ragione, nel caso degli integratori alimentari, che, secondo la direttiva 2002/46/CE⁹, sono prodotti alimentari che, sostanzialmente, costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive, sia monocomposti sia pluricomposti. Tale direttiva prevede che soltanto le vitamine e i minerali elencati nel suo allegato I possono essere «usati nella *fabbricazione* di integratori alimentari»¹⁰, il che dimostra che entrambi questi tipi di sostanze rientrano nella nozione di ingrediente come interpretata dalla Corte.

34. Ne consegue che la portata del termine «ingrediente» e quella del sintagma «sostanza nutritiva», quali definiti rispettivamente all'articolo 2, paragrafo 2, lettere f) e s), del regolamento n. 1169/2011, non si escludono reciprocamente.

35. È opportuno rilevare che soltanto l'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 1169/2011 sembra operare una distinzione tra gli ingredienti, da un lato, e le sostanze nutritive, dall'altro, dichiarando che le informazioni sugli alimenti non inducono in errore, «in particolare evidenziando in modo esplicito la presenza o l'assenza di determinati *ingredienti e/o sostanze nutritive*»¹¹. Tuttavia, tale distinzione può essere spiegata nel senso che indica che non tutti gli ingredienti sono sostanze nutritive, poiché la prima di queste due categorie è più ampia rispetto alla seconda, ma non esclude che, in taluni casi, le sostanze nutritive costituiscano, di per sé, ingredienti.

36. Infatti, quando una sostanza nutritiva, quale una vitamina, è anche un ingrediente alimentare, la sua indicazione come sostanza nutritiva e come ingrediente sull'etichetta del prodotto fornisce ai consumatori informazioni diverse. L'elenco degli ingredienti informa il consumatore della

⁷ V. anche articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 1169/2011, il quale prevede che l'elenco degli ingredienti «comprende tutti gli ingredienti dell'alimento, in ordine decrescente di peso, così come registrati al momento del *loro uso nella fabbricazione dell'alimento*» (il corsivo è mio).

⁸ V., in tal senso, articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1925/2006.

⁹ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 giugno 2002, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli integratori alimentari (GU 2002, L 183, pag. 51). V., in particolare, articolo 2, lettera a).

¹⁰ Articolo 4 della direttiva 2002/46. Il corsivo è mio.

¹¹ Il corsivo è mio.

presenza della vitamina nell'alimento finale, mentre la dichiarazione nutrizionale consente al consumatore di comprendere il contenuto specifico di vitamine in un alimento, secondo il consumo di riferimento.

37. Alla luce di quanto precede, devo concludere che anche se le sostanze nutritive non sono sempre ingredienti possono esserlo quando sono utilizzate nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento. Occorre quindi procedere a una valutazione caso per caso. Tuttavia, in circostanze come quelle di cui al caso di specie, che riguarda alimenti con vitamine aggiunte, tali vitamine devono essere considerate ingredienti ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera f), del regolamento n. 1169/2011.

B. Le formule vitaminiche quali indicazioni obbligatorie nell'elenco degli ingredienti

38. La Kúria (Corte suprema) interroga la Corte sull'interpretazione dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011. In particolare, essa chiede se la nozione di «denominazione specifica» impiegata in tale disposizione debba essere intesa, nel caso di una vitamina aggiunta utilizzata come ingrediente di un alimento, nel senso che si riferisce unicamente alla sua denominazione generica oppure a una combinazione della sua denominazione generica e della sua formula vitaminica, come figurante nell'allegato II del regolamento n. 1925/2006.

39. Devo ricordare, anzitutto, i canoni ermeneutici che devono essere utilizzati nell'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione. Secondo una giurisprudenza costante, si deve tenere conto non solo dei suoi termini, ma anche del contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte¹². Nel caso di specie, l'interpretazione testuale, contestuale e teleologica del regolamento n. 1169/2011 mi induce a ritenere che, nel caso di un alimento con vitamine aggiunte, il riferimento alla formula vitaminica specificamente definita dal regolamento n. 1925/2006 non debba essere indicato nell'elenco degli ingredienti unitamente alla denominazione generica della vitamina.

1. Interpretazione testuale

40. La questione sollevata dal giudice del rinvio impone di tener conto della formulazione non soltanto delle disposizioni del regolamento n. 1169/2011, ma anche di quelle del regolamento n. 1925/2006, il quale elenca, rispettivamente ai suoi allegati I e II, la denominazione delle vitamine che possono essere aggiunte agli alimenti nella loro forma generica e le formule specifiche che possono essere impiegate come fonte di tali vitamine.

41. L'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011 precisa che gli ingredienti devono essere designati, nell'elenco degli ingredienti, con la loro «denominazione specifica» conformemente alle regole previste all'articolo 17 di tale regolamento¹³. L'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 1169/2011, applicabile in via analogica agli ingredienti, prevede, in sostanza, che la denominazione dell'ingrediente di un alimento è la sua «denominazione legale» o, in mancanza di questa, la sua «denominazione usuale». Si pone dunque la questione se le formule vitaminiche, quali elencate nell'allegato II del regolamento n. 1925/2006, costituiscano la denominazione «legale» o «usuale» della vitamina in questione.

¹² Sentenza del 16 novembre 2016, Hemming e a. (C-316/15, EU:C:2016:879, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

¹³ L'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011 rinvia altresì all'allegato VI dello stesso regolamento. Tuttavia, tale allegato non è pertinente ai fini della presente causa.

42. Nell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 1169/2011 non vi è una definizione letterale di tali due categorie di denominazioni. Tale disposizione, tuttavia, riguarda le definizioni applicabili ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettere n) e o), di tale regolamento, che stabilisce il significato dei termini «denominazione legale» e «denominazione usuale». Anche se, nell'ambito di tale articolo, entrambe le definizioni si riferiscono a denominazioni che interessano i prodotti alimentari, esse devono essere intese nel senso che si applicano anche alle denominazioni concernenti gli ingredienti, quando interpretate alla luce dell'articolo 17, paragrafo 1, e dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011.

a) Le formule vitaminiche quali denominazione legale delle vitamine

43. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera n), del regolamento n. 1169/2011, applicato in via analogica agli ingredienti, il sintagma «denominazione legale» si riferisce, in sostanza, alla denominazione prescritta dalle disposizioni dell'Unione ad essi applicabili. Soltanto in mancanza di siffatte disposizioni dell'Unione la denominazione legale è quella prevista dalle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative applicabili nello Stato membro nel quale l'alimento è venduto al consumatore finale.

44. Il fatto che l'allegato II del regolamento n. 1925/2006 fornisca l'elenco delle formule vitaminiche che possono essere aggiunte agli alimenti sembra avvalorare la tesi secondo cui tali formule costituiscono la denominazione prevista per tali vitamine nella normativa dell'Unione e, pertanto, la loro denominazione legale. A mio avviso, tuttavia, tale interpretazione non risulta dalla formulazione del regolamento n. 1925/2006.

45. Ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 1925/2006, tale regolamento armonizza le disposizioni previste dagli Stati membri concernenti l'aggiunta di vitamine, minerali e altre sostanze agli alimenti. In particolare, l'articolo 7 di tale regolamento definisce le norme relative all'etichettatura, alla presentazione e alla pubblicità degli alimenti ai quali siano stati aggiunti vitamine e minerali. Ciò premesso, tale articolo non disciplina la designazione degli ingredienti, che rientra esclusivamente nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1169/2011¹⁴.

46. Occorre rilevare che la presente causa si distingue dalla causa Tesco Stores ČR (C-881/19), pendente dinanzi alla Corte. Tale causa riguarda l'uso della denominazione di un ingrediente composto nell'etichettatura di un prodotto alimentare, conformemente al regolamento n. 1169/2011, nella forma specificamente definita dalla direttiva 2000/36/CE¹⁵, relativa ai prodotti di cioccolato. Nelle sue recenti conclusioni¹⁶, l'avvocato generale Tanchev ha concluso che l'ingrediente composto incluso nel prodotto alimentare di cui trattasi possiede una denominazione legale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera n), del regolamento n. 1169/2011. Nel giungere a tale conclusione, egli ha correttamente osservato che l'articolo 3 della direttiva 2000/36 dispone esplicitamente che, in sede di applicazione del regolamento n. 1169/2011¹⁷, le «denominazioni di vendita [dei prodotti] di cui all'allegato I [della direttiva] (...) devono essere utilizzate nel commercio per designarli». Di conseguenza, secondo l'avvocato generale, tale denominazione deve essere utilizzata nell'elenco obbligatorio degli ingredienti.

¹⁴ V. articolo 1, paragrafo 3, del regolamento n. 1169/2011.

¹⁵ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2000, relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana (GU 2000, L 197, pag. 19).

¹⁶ Conclusioni dell'avvocato generale Tanchev nella causa Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2021:830, paragrafi 51, 52 e 54).

¹⁷ Nell'articolo 3 della direttiva 2000/36, il riferimento alla direttiva 79/112/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità (GU 1979, L 33, pag. 1), si intende ora fatto al regolamento n. 1169/2011.

47. Di converso, come riconosciuto dalla Commissione nell'ambito del presente procedimento, né il regolamento n. 1925/2006, né il regolamento n. 1169/2011 dichiarano che le denominazioni di cui agli allegati I e II del primo di tali regolamenti debbano essere intese nel senso che si applicano all'etichettatura dei prodotti contenenti vitamine e minerali aggiunti. Pertanto, da un punto di vista letterale, esse non possono essere considerate come la denominazione legale delle vitamine aggiunte agli alimenti.

b) La forma generica delle vitamine quale loro denominazione usuale

48. Per quanto concerne la nozione sussidiaria di «denominazione usuale», di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera o), del regolamento n. 1169/2011, che si applica in via analogica anche agli ingredienti, essa indica una denominazione che è accettata dai consumatori dello Stato membro nel quale tale alimento è venduto, senza che siano necessarie ulteriori spiegazioni.

49. Notoriamente, la denominazione di una vitamina nella sua forma generica, come «vitamina A» o «vitamina D», corrisponde in modo più adeguato alla definizione di denominazione usuale rispetto a quella di una formula vitaminica, poiché la denominazione generica di una vitamina costituisce il modo in cui ad essa ci si riferisce nell'uso quotidiano. Nessuna delle parti nel procedimento dinanzi alla Corte contesta tale aspetto.

50. Si potrebbe tuttavia sostenere che, quando la formula vitaminica è un nome riconoscibile per i consumatori, essa dovrebbe essere considerata la sua denominazione usuale e, quindi, essere menzionata nell'elenco degli ingredienti del prodotto. Di regola, tuttavia, i consumatori non riconoscono le formule chimiche elencate nell'allegato II del regolamento n. 1925/2006, quali «retinolo», «acetato di retinile», «palmitato di retinile» e «beta-carotene», da un lato, e «coleciferolo» e «ergocalciferolo» dall'altro, come denominazioni che designano, rispettivamente, le vitamine A e D. Di conseguenza, anche se, di regola, non dovrebbe mai essere esclusa un'analisi caso per caso, le formule vitaminiche contenute nell'allegato II del regolamento n. 1925/2006 non rappresentano la denominazione usuale di tali vitamine. Non vi sono neppure ragioni per ritenere che la combinazione della denominazione generica delle vitamine aggiunte in questione con la rispettiva formula vitaminica rappresenti la loro denominazione usuale.

51. Alla luce delle considerazioni che precedono, un'interpretazione testuale delle disposizioni pertinenti del regolamento n. 1169/2011 e del regolamento n. 1925/2006 mi induce a concludere che la denominazione generica di una vitamina rappresenta la sua denominazione usuale e, pertanto, la sua «denominazione specifica» ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, del primo regolamento.

2. Interpretazione contestuale

52. L'interpretazione testuale di una disposizione dell'Unione, fondata unicamente sulla sua formulazione, può essere rivalutata dopo aver collocato tale disposizione nel suo contesto e averla interpretata alla luce dell'insieme delle disposizioni del diritto dell'Unione¹⁸. Nella presente causa, la Corte è chiamata a stabilire se l'interpretazione testuale dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011, quale proposta nei precedenti paragrafi delle presenti conclusioni, si mantenga valida, dal punto di vista della coerenza sistematica, quando posta in relazione con altri

¹⁸ Sentenza del 6 ottobre 1982, Cilfit e a. (283/81, EU:C:1982:335, punto 20).

articoli pertinenti del medesimo regolamento. La Corte dovrà poi esaminare se l'interpretazione testuale proposta del regolamento n. 1169/2011 sia confermata anche quando posta in relazione con altre norme pertinenti dell'Unione in materia di diritto alimentare.

a) Coerenza sistematica: elenco degli ingredienti e dichiarazione nutrizionale

53. Devo rilevare che, parallelamente all'elenco degli ingredienti, il quale costituisce, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1169/2011, un'indicazione obbligatoria nella presentazione di un prodotto alimentare, la stessa disposizione esige l'indicazione di una dichiarazione nutrizionale. Come già osservato, queste due indicazioni perseguono obiettivi diversi e forniscono informazioni diverse ai consumatori. Mentre l'elenco degli ingredienti offre informazioni sulla composizione dell'alimento¹⁹, la dichiarazione nutrizionale fornisce informazioni dettagliate sul valore energetico di tale alimento e sulla presenza di taluni nutrienti importanti per la salute pubblica²⁰.

54. Più precisamente, la dichiarazione nutrizionale deve indicare il valore energetico e la quantità di sostanze nutritive quali grassi, grassi saturi, carboidrati, zuccheri, proteine e sale²¹. Le altre sostanze nutritive elencate nell'allegato XIII, parte A, punto 1, del regolamento n. 1169/2011, come le vitamine, possono essere indicate facoltativamente nella dichiarazione nutrizionale²². Tuttavia, tale elenco fa riferimento alle vitamine mediante la loro denominazione generica e non la loro formula vitaminica.

55. Nella prima parte della mia analisi ho concluso che, per quanto riguarda gli alimenti con vitamine aggiunte, si può ritenere che queste ultime rientrino tanto nella nozione di «ingrediente», quanto in quella di «sostanza nutritiva», di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettere f) e s), del regolamento n. 1169/2011. Devo ora aggiungere che, a mio avviso, non vi è nessun argomento sistematico che denoti la volontà del legislatore dell'Unione di imporre l'indicazione delle vitamine mediante la loro denominazione generica nella dichiarazione nutrizionale e mediante una combinazione della loro denominazione generica e della loro formula vitaminica, come definita nel regolamento n. 1925/2006, nell'elenco degli ingredienti.

56. Il governo croato e la Commissione sostengono tuttavia che, poiché l'elenco degli ingredienti e la dichiarazione nutrizionale svolgono funzioni diverse ma complementari, il regolamento n. 1169/2011 opererebbe in modo più coerente e preciso se interpretato nel senso che richiede informazioni più specifiche nell'elenco degli ingredienti e informazioni più generiche nella dichiarazione nutrizionale. Tuttavia, una siffatta interpretazione potrebbe essere accolta, per quanto concerne gli alimenti con vitamine aggiunte, soltanto se fosse corroborata, perlomeno parzialmente, da un'interpretazione testuale del regolamento n. 1169/2011 e/o del regolamento n. 1925/2006, circostanza che, come ho già dimostrato, è da escludere. Vorrei ricordare, a tale riguardo, che l'interpretazione contestuale di una norma deve essere utilizzata quando la sua

¹⁹ Articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 1169/2011.

²⁰ Considerando 36 del regolamento n. 1169/2011.

²¹ Articolo 30, paragrafo 1, del regolamento n. 1169/2011.

²² Articolo 30, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011.

interpretazione testuale è ambigua o conduce a un risultato irragionevole²³, ma non può condurre a una riformulazione di tale disposizione al punto da pregiudicare la certezza e la prevedibilità del diritto²⁴.

57. Vorrei inoltre richiamare l'attenzione della Corte sull'allegato VII, parte C, del regolamento n. 1169/2011, concernente gli additivi e gli enzimi alimentari, che costituiscono un altro tipo di ingrediente ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera f), di tale regolamento. In sostanza, ai sensi di tale parte dell'allegato VII del regolamento n. 1169/2011, taluni additivi ed enzimi alimentari appartenenti ad una delle categorie ivi elencate devono essere designati con il nome di tale categoria, unitamente alla loro denominazione specifica o, eventualmente, al loro numero E. Ne consegue che, a differenza degli additivi e degli enzimi alimentari, il legislatore dell'Unione non ha concepito la forma generica delle vitamine come una categoria di ingredienti, né le formule vitaminiche come la loro denominazione specifica, come sostenuto dagli intervenienti nelle loro osservazioni. Si deve necessariamente ritenere che, diversamente, sarebbe stata introdotta nel regolamento n. 1169/2011, per quanto concerne le vitamine, una disposizione analoga alla parte C dell'allegato VII di tale regolamento.

b) Regolamento n. 1169/2011 nel contesto della normativa dell'Unione in materia di alimenti

58. La presente causa, che riguarda alimenti con vitamine aggiunte, esige di contestualizzare il regolamento n. 1169/2011 rispetto al regolamento n. 1925/2006, il quale, come è già stato rilevato, elenca le denominazioni delle vitamine che possono essere aggiunte agli alimenti, nonché le loro formule vitaminiche.

59. Ho già indicato che l'interpretazione testuale del regolamento n. 1925/2006 non consente di concludere che, qualora siano aggiunte vitamine agli alimenti, l'indicazione di tali vitamine debba avvenire in modo combinato, con la loro denominazione generica e la loro formula vitaminica. Desidero ora sottolineare che l'elenco delle formule vitaminiche di cui all'allegato II del regolamento n. 1925/2006 figura in tale atto sin dalla sua prima versione, quale adottata nel 2006. Se il legislatore dell'Unione avesse voluto che le vitamine aggiunte agli alimenti fossero indicate anche secondo le loro formule vitaminiche, è ragionevole supporre che, per una questione di coerenza normativa, sarebbe stata introdotta, al riguardo, un'indicazione o una disposizione concreta nel regolamento n. 1169/2011, al momento della sua adozione nel 2011.

60. Occorre inoltre richiamare l'attenzione sul fatto che, in occasione dell'adozione del regolamento n. 1169/2011, il legislatore dell'Unione ha precisato le informazioni da fornire nell'etichettatura nutrizionale dei prodotti ai quali sono state aggiunte vitamine e minerali. Esso vi ha provveduto mediante l'articolo 50 di tale regolamento, che ha modificato l'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento n. 1925/2006 al fine di prevedere che la dichiarazione nutrizionale di tali prodotti deve indicare le informazioni specificate all'articolo 30, paragrafo 1, del regolamento n. 1169/2011. È quindi ragionevole ritenere, lo ribadisco, che se il legislatore dell'Unione avesse inteso esigere l'indicazione delle vitamine aggiunte agli alimenti nell'elenco degli ingredienti non soltanto mediante il riferimento alla loro denominazione generica, ma anche mediante il riferimento alle loro formule vitaminiche, avrebbe potuto essere introdotta una modifica del regolamento n. 1925/2006 attraverso il regolamento n. 1169/2011, come è avvenuto per quanto concerne le informazioni da fornire nella dichiarazione nutrizionale.

²³ V. conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa European Federation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:179, paragrafo 37 e giurisprudenza ivi citata).

²⁴ V. considerando 9 e 11 del regolamento n. 1169/2011, che menzionano espressamente la certezza del diritto per i consumatori e le altre parti interessate.

61. In tali circostanze, ritengo che il regolamento n. 1169/2011, quando contestualizzato rispetto al regolamento n. 1925/2006, non possa essere inteso nel senso che esige che le vitamine aggiunte agli alimenti siano indicate mediante la denominazione della loro formula nell'elenco degli ingredienti.

62. Per una questione di completezza, vorrei occuparmi di un argomento dettagliato dedotto dal governo croato e dalla Commissione nelle loro osservazioni relative all'interpretazione dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011, per quanto concerne la direttiva 2002/46.

63. Infatti, entrambi gli intervenienti richiamano l'allegato II di tale direttiva, che elenca le vitamine che possono essere utilizzate nella fabbricazione di integratori alimentari e che include, come fonte di folato o acido folico, l'«*acido (6S)-5-metiltetraidrofolico, sale della glucosamina*»²⁵, unitamente all'«*acido pteroil-monoglutammico*» e all'«*L-metilfolato di calcio*». Essi ricordano che, ai sensi della decisione di esecuzione 2014/154/UE²⁶ e del regolamento di esecuzione (UE) 2017/2470²⁷ della Commissione, l'«*acido (6s)-5-metiltetraidrofolico, sale della glucosamina*» deve essere designato, sull'etichetta dei prodotti alimentari che lo contengono, mediante la sua formula vitaminica. Pertanto, se il regolamento n. 1169/2011 dovesse essere interpretato nel senso che non esige l'indicazione delle formule vitaminiche, gli integratori alimentari contenenti «*acido pteroil-monoglutammico*» e «*L-metilfolato di calcio*» sarebbero indicati con i termini generici «folato» o «acido folico». Per contro, l'«*acido (6s)-5-metiltetraidrofolico, sale della glucosamina*» sarebbe indicato mediante la sua formula, sebbene tutte e tre le sostanze appartengano alla stessa categoria di vitamina.

64. Ritengo che tale argomento sia irrilevante ai fini dell'interpretazione del regolamento n. 1169/2011 nella presente causa. In primo luogo, e soprattutto, l'adozione, da parte della Commissione, di una decisione di esecuzione o di un regolamento di esecuzione non può condizionare, in forza del principio della gerarchia delle norme, l'interpretazione contestuale del regolamento n. 1169/2011, adottato dal Parlamento e dal Consiglio.

65. In secondo luogo, l'argomento addotto dagli intervenienti non riguarda la designazione, come nel caso di specie, delle vitamine aggiunte agli alimenti nell'elenco degli ingredienti, che occorre definire mediante l'interpretazione del regolamento n. 1169/2011, in combinato disposto con il regolamento n. 1925/2006. Esso concerne, invece, la designazione degli ingredienti degli integratori alimentari, che deve essere esaminata interpretando il regolamento n. 1169/2011 in combinato disposto con la direttiva 2002/46.

66. A tale riguardo, è vero che il regolamento n. 1169/2011 si applica, ai sensi del suo articolo 1, paragrafo 3, e del suo articolo 6, a tutti gli alimenti destinati al consumatore finale. La Corte deve quindi essere conscia del fatto che l'interpretazione delle disposizioni del regolamento n. 1169/2011, e in particolare del suo articolo 18, paragrafo 2, può incidere sui requisiti dell'elenco degli ingredienti applicabili a tutti gli alimenti. Ciò premesso, quando fa riferimento al nome degli ingredienti di taluni alimenti, il regolamento n. 1169/2011 non deve essere

²⁵ Regolamento (UE) 2015/414 della Commissione, del 12 marzo 2015, recante modifica della direttiva 2002/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'acido (6S)-5-metiltetraidrofolico, sale della glucosamina, usato nella fabbricazione di integratori alimentari (GU 2015, L 68, pag. 26).

²⁶ Decisione di esecuzione della Commissione, del 19 marzo 2014, che autorizza l'immissione sul mercato dell'acido (6S)-5-metiltetraidrofolico, sale della glucosamina, quale nuovo ingrediente alimentare a norma del regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2014, L 85, pag. 10).

²⁷ Regolamento di esecuzione della Commissione, del 20 dicembre 2017, che istituisce l'elenco dell'Unione dei nuovi alimenti a norma del regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi alimenti (GU 2017, L 351, pag. 72).

interpretato isolatamente, bensì in combinazione con un atto giuridico distinto dell'Unione, che potrebbe differire dagli altri quanto al suo tenore letterale, alla sua portata e alla sua finalità. In tali circostanze, l'interpretazione dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011 può avere risultati diversi a seconda dello specifico alimento di cui trattasi, senza incidere, a mio avviso, sull'applicazione coerente di tale disposizione nel contesto della normativa dell'Unione in materia di informazioni sugli alimenti.

67. Nel caso di specie, anche supponendo che la decisione di esecuzione o il regolamento di esecuzione della Commissione citati dagli intervenienti possano essere presi in considerazione ai fini dell'interpretazione dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011, in combinazione con la direttiva 2002/46, relativa agli integratori alimentari²⁸, essa non può influire sull'interpretazione di questo stesso articolo rispetto al regolamento n. 1925/2006, per quanto concerne gli alimenti con vitamine aggiunte. Nel prosieguo delle presenti conclusioni sosterrò che l'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011 dovrebbe essere interpretato in modo diverso, per motivi teleologici, per quanto concerne le due categorie di alimenti, tenendo conto, in particolare, delle esigenze in materia di informazione dei consumatori in ciascuno di tali casi²⁹.

68. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'interpretazione contestuale del regolamento n. 1169/2011 non conduce a rivalutare l'interpretazione testuale di tale regolamento, come illustrata al paragrafo 51 delle presenti conclusioni. Essa, infatti, corrobora la tesi secondo cui, in caso di aggiunta di vitamine a un prodotto alimentare, nell'elenco degli ingredienti non è richiesta una combinazione della denominazione generica della vitamina di cui trattasi e della sua formula.

3. Interpretazione teleologica

69. Secondo la giurisprudenza della Corte³⁰, l'obiettivo del regolamento n. 1169/2011 consiste, come risulta dal suo articolo 1, paragrafo 1, nell'assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazione sugli alimenti, garantendo al tempo stesso il buon funzionamento del mercato interno³¹. Nel perseguimento di tale obiettivo, il regolamento tiene conto delle differenze di percezione dei consumatori e delle loro esigenze in materia di informazione. Inoltre, dall'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1169/2011, nonché dai considerando 3 e 4 di tale regolamento, alla luce dei quali tale disposizione deve essere interpretata, risulta che la fornitura di informazioni ai consumatori deve consentire loro di effettuare scelte consapevoli, in particolare per quanto concerne, tra l'altro, considerazioni in materia di salute.

70. Come illustrerò nel prosieguo, nel caso delle vitamine aggiunte agli alimenti, nutro dubbi sulla questione se l'indicazione della formula vitaminica nell'elenco degli ingredienti, in combinazione con la sua denominazione generica, sia idonea a realizzare gli obiettivi del regolamento n. 1169/2011. Siffatta inidoneità mi sembra particolarmente evidente quando si considera la percezione dei consumatori e le loro esigenze in materia di informazione, come richiesto dall'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento. Tuttavia, ritengo che il regolamento n. 1169/2011 non contenga gli elementi necessari per pervenire a una conclusione definitiva quanto alla questione se l'indicazione delle formule vitaminiche nell'elenco degli ingredienti sia o meno utile

²⁸ V., al riguardo, articolo 6, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2002/46.

²⁹ V. paragrafi 79 e 80 delle presenti conclusioni.

³⁰ Sentenza del 12 novembre 2019, *Organisation juive européenne e Vignoble Psagot* (C-363/18, EU:C:2019:954, punti 52 e 53).

³¹ V. anche articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1925/2006.

ai fini dell'effettuazione, da parte dei consumatori, di scelte consapevoli, conformemente agli obiettivi perseguiti da tale regolamento. Pertanto, a mio avviso, una siffatta valutazione non può risultare da un'interpretazione giudiziale, ma deve essere compiuta attraverso strumenti normativi.

a) Percezione dei consumatori

71. Per definire la portata degli obblighi di informazione in materia di alimenti derivanti dal regolamento n. 1169/2011 occorre fare riferimento a un «consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto»³².

72. A mio avviso, come ho già osservato al paragrafo 50 delle presenti conclusioni, non è certo che un consumatore medio, quale definito dalla Corte, possa riconoscere formule quali «retinolo», «acetato di retinile», «palmitato di retinile», «beta-carotene», «colecalfiferolo» ed «ergocalciferolo», tanto da sole quanto in combinazione con una denominazione generica, come denominazioni che designano, rispettivamente, le vitamine A e D. Per contro, la mera indicazione di vitamina A e vitamina D sembra più adeguata a consentire ai consumatori di comprendere che un alimento include tali sostanze come ingredienti.

73. Occorre sottolineare che, poiché uno degli obiettivi del regolamento n. 1169/2011 è fornire al consumatore finale le basi per effettuare scelte consapevoli, tale regolamento mira ad assicurare che il consumatore finale comprenda facilmente le informazioni fornite sulle etichette dei prodotti alimentari. A titolo di esempio, il considerando 37 del regolamento n. 1169/2011 indica che è opportuno che l'etichetta di un prodotto alimentare rechi il termine «sale» invece del termine corrispondente della sostanza nutritiva «sodio». Sebbene tale considerando faccia riferimento alle informazioni fornite nella dichiarazione nutrizionale, lo stesso ragionamento deve applicarsi anche alla designazione delle sostanze nell'elenco obbligatorio degli ingredienti. Ribadisco che le denominazioni generiche di vitamine, di per sé, e non in combinazione con le formule vitaminiche definite all'allegato II del regolamento n. 1925/2006, sembrano più idonee a conseguire tale obiettivo.

74. Ciò vale anche per quanto concerne un'indicazione combinata di una vitamina nell'elenco degli ingredienti mediante la sua forma generica e la sua formula fonte. Infatti, tenuto conto della stretta correlazione definita dal regolamento n. 1169/2011 tra l'elenco degli ingredienti e la dichiarazione nutrizionale, un riferimento diverso alle vitamine in ciascuna di tali indicazioni obbligatorie può avere l'effetto di rendere meno chiara l'informazione fornita ai consumatori nell'etichetta del prodotto alimentare. Occorre altresì prestare attenzione, come dichiarato nel considerando 26 del regolamento n. 1169/2011, al fatto che la buona leggibilità costituisce un elemento importante per far sì che l'informazione contenuta nell'etichetta possa influenzare al massimo il pubblico e che le informazioni illeggibili sul prodotto sono una delle cause principali dell'insoddisfazione dei consumatori nei confronti delle etichette alimentari. Pertanto, il volume delle informazioni figuranti sull'etichetta degli alimenti non deve essere ampliato in modo eccessivo, poiché potrebbe determinare una minore chiarezza e un pregiudizio agli obiettivi che il regolamento n. 1169/2011 mira a conseguire, in particolare per quanto concerne la percezione dei consumatori.

³² V. sentenze del 16 luglio 1998, Gut Springenheide e Tusky (C-210/96, EU:C:1998:369, punto 31) e del 10 settembre 2009, Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, punto 61).

b) Esigenze in materia di informazione

75. Mi chiedo, inoltre, se, per quanto riguarda gli alimenti con vitamine aggiunte, l'indicazione delle formule vitaminiche nell'elenco degli ingredienti sia giustificata alla luce delle esigenze in materia di informazione dei consumatori. Riconosco tuttavia che, in assenza di elementi più decisivi risultanti dal regolamento n. 1169/2011, i miei dubbi restano soggettivi.

76. Vorrei sottolineare, a tale riguardo, che l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011, che deve essere interpretato alla luce del considerando 28 dello stesso, prevede che, nel valutare se occorre imporre informazioni obbligatorie sugli alimenti, si prende in considerazione il fatto che la maggioranza dei consumatori ritiene particolarmente necessarie alcune informazioni cui attribuisce un valore significativo o si tiene conto di alcuni elementi generalmente ritenuti utili per il consumatore.

77. Per quanto concerne gli alimenti con vitamine aggiunte, in primo luogo, l'indicazione delle formule vitaminiche nell'elenco degli ingredienti non mi sembra rispondere a una necessità di valore significativo, dato che, come già rilevato, le formule risultanti dall'allegato II del regolamento n. 1169/2011 potrebbero non essere facilmente comprese dalla grande maggioranza dei consumatori.

78. In secondo luogo, non si può ritenere che l'indicazione obbligatoria di una formula nell'elenco degli ingredienti di un alimento costituisca un elemento utile per il consumatore. A questo proposito, riconosco che, come rilevato dagli intervenienti, le vitamine possono svolgere funzioni diverse, a seconda della loro formula fonte. Tuttavia, i prodotti oggetto della presente causa sono alimenti ordinari ai quali è aggiunta una quantità limitata di vitamine, al fine di arricchirli o di accentuare le loro caratteristiche nutrizionali. L'effetto di tali vitamine, indipendentemente dalla loro formulazione, è quindi limitato. Questo è il motivo per cui, ad esempio, essi sono venduti in locali commerciali ordinari, senza un foglietto illustrativo obbligatorio, e non sono soggetti a particolari limiti di consumo.

79. A tale riguardo, potrebbe essere utile fare riferimento, da un punto di vista comparativo, agli integratori alimentari, in relazione ai quali, a mio avviso, le esigenze in materia di informazione dei consumatori giustificano un'interpretazione diversa della portata dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011, in combinato disposto con la direttiva 2002/46. Infatti, dall'articolo 2, lettera a), di tale direttiva risulta che gli integratori alimentari costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive o di altre sostanze, comprese le vitamine, aventi un effetto nutritivo o fisiologico, commercializzate in forme di dosaggio quali pillole, compresse, capsule o liquidi in dosi misurate. Essi hanno lo scopo di integrare la normale alimentazione e, in particolare, di correggere carenze nutrizionali, mantenere un adeguato apporto di determinate sostanze nutritive o sostenere funzioni fisiologiche specifiche.

80. Pertanto, se è vero che le esigenze in materia di informazione dei consumatori possono giustificare l'indicazione delle formule vitaminiche nell'elenco degli ingredienti degli integratori alimentari, tenuto conto delle funzioni diverse svolte da ciascuna di tali fonti e degli effetti nutrizionali o fisiologici specifici ricercati dai consumatori, tali esigenze non giustificano la loro indicazione nell'elenco degli ingredienti di alimenti con vitamine aggiunte, tenuto conto del loro effetto limitato al momento del consumo.

81. Infine, è opportuno ricordare brevemente che, poiché un riferimento alla formula vitaminica nell'elenco degli ingredienti di alimenti con vitamine aggiunte non si giustifica alla luce delle esigenze in materia di informazione, l'argomento addotto dalla Commissione, secondo cui l'etichettatura di tali prodotti senza detta indicazione è ingannevole per il consumatore ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 1169/2011, deve essere respinto.

c) Una valutazione che spetta al legislatore dell'Unione

82. Il considerando 19 del regolamento n. 1169/2011 precisa che dovrebbero essere stabiliti nuovi requisiti obbligatori in materia di informazioni sugli alimenti soltanto ove necessario, conformemente ai principi di sussidiarietà, proporzionalità e sostenibilità. Inoltre, come già menzionato, l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011 prevede, in sostanza, che qualunque considerazione sulla necessità di informazioni obbligatorie sugli alimenti dovrebbe tenere conto dell'interesse ampiamente dimostrato dalla maggioranza dei consumatori a che siano fornite determinate informazioni.

83. Ne consegue che, anche supponendo che la combinazione delle denominazioni generiche delle vitamine e delle loro formule possa avere un effetto positivo per promuovere scelte consapevoli, tale valutazione deve essere effettuata, ai sensi del regolamento n. 1169/2011, sulla base della percezione dei consumatori e delle loro esigenze in materia di informazione nonché, in particolare, del principio di proporzionalità³³. In assenza di un fondamento più solido basato su un'interpretazione testuale e contestuale, tale valutazione non può essere dedotta da meri argomenti teleologici, come sostenuto, in sostanza, dagli intervenienti nel presente procedimento, e dovrebbe invece essere effettuata dal legislatore dell'Unione.

84. Inoltre, occorre rilevare che, sebbene la considerazione principale per richiedere informazioni obbligatorie sugli alimenti è consentire ai consumatori di effettuare scelte consapevoli e fare un uso adeguato di un alimento, l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011, rubricato «Obiettivi generali», prevede altresì che la normativa in materia di informazioni sugli alimenti intende stabilire nell'Unione le condizioni per la libera circolazione degli alimenti legalmente prodotti e commercializzati, tenuto conto della necessità di proteggere gli interessi legittimi dei produttori. L'articolo 3, paragrafo 4, dello stesso regolamento aggiunge che i cittadini e le parti interessate sono consultati in maniera aperta e trasparente nel corso dell'elaborazione, della valutazione e della revisione della legislazione alimentare.

85. Dunque, la finalità di garantire un livello elevato di informazione dei consumatori deve essere bilanciata, conformemente agli obiettivi fissati dal regolamento n. 1169/2011, con la necessità di tenere in considerazione le parti interessate al momento di introdurre nuovi requisiti in materia di etichettatura degli alimenti. Ciò costituisce un limite all'interpretazione del regolamento n. 1169/2011 per quanto attiene alle finalità delle informazioni sugli alimenti e rende necessario, a mio avviso, l'intervento del legislatore dell'Unione.

³³ V., ad esempio, la recente proposta della Commissione di rivedere le norme dell'Unione in materia di informazioni fornite ai consumatori, che mira a migliorare le informazioni contenute nelle etichette al fine di aiutare i consumatori a compiere scelte alimentari più salutari e sostenibili: https://ec.europa.eu/food/safety/labelling-and-nutrition/food-information-consumers-legislation_en.

4. Osservazione finale

86. Dalle considerazioni che precedono risulta che nessuno dei canoni interpretativi del diritto dell'Unione consente di ritenere che il regolamento n. 1169/2011, in combinato disposto con il regolamento n. 1925/2006, imponga di indicare una vitamina aggiunta, nell'elenco degli ingredienti di un alimento, anche mediante la denominazione della sua formula. Qualora, al fine di promuovere scelte più consapevoli da parte dei consumatori, si ritenesse opportuno l'obbligo di indicare la formula vitaminica nell'elenco degli ingredienti, la normativa applicabile dovrebbe essere modificata di conseguenza.

V. Conclusione

87. Sulla base dell'analisi sopra esposta, propongo alla Corte di rispondere alla questione sollevata dalla Kúria (Corte suprema, Ungheria) nei seguenti termini:

Il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione, e, in particolare l'articolo 18, paragrafo 2, di tale regolamento, deve essere interpretato nel senso che, in caso di aggiunta di vitamine a un alimento, non è necessario che l'elenco degli ingredienti contenga, oltre alla denominazione generica delle vitamine, la formula vitaminica utilizzata, quale elencata nell'allegato II del regolamento (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'aggiunta di vitamine e minerali e di talune altre sostanze agli alimenti.